

Piero Calamandrei
**QUESTA NOSTRA
COSTITUZIONE**

Introduzione di Alessandro Galante Garrone

BOMPIANI

ISBN 88-452-2570-4

**© 1995 R.C.S. Libri & Grandi Opere S.p.A.
Via Mecenate 91 - Milano**

I edizione "I Grandi Tascabili" aprile 1995

INTRODUZIONE
di
Alessandro Galante Garrone

Il saggio di Piero Calamandrei, che qui si ripresenta al pubblico, faceva originariamente parte di un volume di più autori edito da Laterza nel 1955 col titolo *Dieci anni dopo*, e cioè nel compiersi di un decennio dalla liberazione dell'Italia; e cominciava così: "Il titolo di questo saggio [*La Costituzione e le leggi per attuarla*], qual era fissato in anticipo nel piano preordinato di questo volume, non corrisponde al contenuto di quanto sto per esporre. Il titolo potrebbe far credere che nel decennio che corre dal 1945 al 1955 vi siano state in Italia non solo una Costituzione, ma anche una serie di 'leggi per attuarla'. In realtà siffatte leggi di attuazione non ci sono state; e la esposizione che segue, la quale vorrebbe brevemente spiegare come e perché non ci sono state, potrebbe più appropriatamente intitolarsi '*la Costituzione inattuata*', o ancor più esattamente '*come si fa a disfare una Costituzione*'. Se dunque mi son deciso a proporre di dare allo scritto un diverso titolo, non è solo per rendere un postumo omaggio all'ultimo desiderio di un autore che fu a me particolarmente caro e vicino, ma anche perché il nuovo titolo che qui appare, in testa alla nuova edizione, mi sembra tipicamente "calamandreiano": *Questa nostra Costituzione*. Ricordo infatti che per l'ultimo brevissimo scritto del giurista toscano, un frammento di articolo destinato al quotidiano "La Stampa", nel settembre 1956, e rimasto per sempre interrotto dalla morte repentina, egli aveva

prescelto un titolo non dissimile: *Questa nostra Repubblica*. Che mi piacque a tal punto, da sceglierlo due anni dopo per un testo di educazione civica, che per qualche decennio circolò felicemente nelle nostre scuole medie superiori. Ecco perché mi pare bene intonato allo spirito del testo qui ripubblicato un titolo che sembra fedelmente riecheggiare quello suo di tanti anni fa, da lui scelto alla vigilia della morte. In esso mi par di sentire vibrare l'identico sentimento di nostalgico affetto e insieme di pugnace volontà di difesa della Costituzione contro certe sospette animosità o grossolane dimenticanze che lo offendevano, come ci offendono ai nostri giorni.

La parte invecchiata e caduca del saggio di quarant'anni fa, che oggi rivede la luce, è quella sulla deploratissima mancanza delle leggi di attuazione della Costituzione: che dopo calcolati e prolungati indugi cominciarono finalmente ad apparire soltanto dopo che lo scritto era stato già mandato da Calamandrei all'editore, ed era in corso di stampa o appena uscito dai torchi. Pertanto, su questo argomento – la mancata emanazione delle leggi di attuazione della Costituzione – dirò lo stretto necessario. Credo invece di dover insistere su tutta l'altra parte dello scritto, quella più vivace – e oggi attuale – sulle origini di questa nostra Costituzione, e sulle ragioni politiche e storiche delle manovre ostruzionistiche che ne avevano ritardato l'attuazione: uno dei mali più insidiosi di ogni democrazia parlamentare. Ci pare che da non poche pagine di questo saggio scaturisca un monito severo, e, soprattutto, una lezione e un incitamento ai giovani, perché non si scoraggino, non perdano la speranza, e, come Calamandrei aveva insegnato, s'impegnino a fondo per migliorare le cose di questo paese.

Per cogliere e comprendere lo stato d'animo dell'autore quando scrisse queste pagine, dobbiamo risalire al

momento stesso della loro stesura. Oggi possiamo disporre di alcune date ben precise. Nella seconda metà del 1954 l'editore Vito Laterza si era rivolto ad alcuni politici, storici e giuristi (e fra gli altri, oltre a Calamandrei, ad Achille Battaglia e Leo Valiani) per raccogliere in un volume, nel decennale della Liberazione, le loro rievocazioni e riflessioni. E difatti il libro sarebbe uscito puntualmente col titolo *Dieci anni dopo*. Per Calamandrei si trattò di un impegno non lieve, soprattutto dal punto di vista morale. Vi si dedicò col solito scrupolo, ma con sofferenza e malinconia, nelle non frequenti ore di raccoglimento e di pace, a Firenze e a Marina di Poveromo, nella sua bella casa al mare circondata dai pini: e con una fatica, e quasi uno stento, che non gli erano abituali. Il 24 settembre 1954 confidava a Valiani, dal Poveromo, che il suo saggio - per il quale doveva aver già raccolto molti appunti - era "ancora *in mente dei*". Il 18 ottobre, da Firenze, assicurava l'editore di avere già raccolto tutti i "materiali" per stendere il suo scritto, e di essersi già messo in contatto con Valiani e Battaglia per il coordinamento dei rispettivi lavori; ma soggiungeva: "Per aver la sicurezza di poterLe mandare il lavoro perfetto, bisognerebbe che Ella mi concedesse di consegnarlo entro l'anno; così potrei utilizzare per terminarlo senza fretta le vacanze di Natale". E il 19 gennaio 1955 mi scriveva dal Poveromo: "Due righe in fretta, prima di tornare stasera a Firenze. Siamo qui da sabato, perché io speravo di poter terminare in questi giorni quel mio saggio sulla mancata attuazione della Costituzione, per cui Laterza mi sta alle costole, ma anche questa volta devo ritornarmene a Firenze senza aver potuto terminare il lavoro che si rivela più lungo e più difficile di quanto avevo previsto". Lo angustiava la complessità dei problemi da affrontare, man mano che si avvicinava alla fine; e, su tutto, un velo di tristezza. Solo dieci giorni prima, e sempre dal Poveromo, aveva scritto a Manara Valgimigli: "I

tempi non sono belli: e nei momenti di scoraggiamento vien fatto di dire che tutti i nostri ragazzi della Resistenza sono morti invano. Ma poi bisogna scacciare queste brutte idee, e tirare avanti, finché c'è un po' di fiato, ognuno come può". Di solito, con i più intimi dei suoi giovani amici (come potevo allora un po' considerarmi anch'io) si effondeva in battute argute e scherzose - e anche il vecchio e vivacissimo Salvemini lo assecondava -; ma di quando in quando era colto da profondi sgomenti. E cercava di scuotersi e darsi forza, ripetendo: "Il faut tenter de vivre" (le parole di Paul Valéry).

Ma da dove gli veniva quel velo di amareggiata tristezza che in quegli anni, fra il 1954 e il 1955, affiorava sempre più frequente dal suo confidenziale conversare e scrivere? Di questo debbo pur dire qualcosa, per rendere più agevole la comprensione del suo pensare e soffrire di allora. A ben guardare, le origini di tale stato d'animo risalivano ad anni ormai lontani, all'indomani della Liberazione, per il repentino dileguare delle grandi speranze che non erano state soltanto sue, ma di non pochi suoi amici e compagni di quelle ore, specialmente di quelli provenienti dal movimento rosselliano di Giustizia e Libertà, dal liberalsocialismo, attecchito specialmente in Toscana, dal partito d'azione, dai partigiani Gielle: insomma da quel piccolo mondo, disordinato e confuso, ma anche generoso, che si era gettato nella Resistenza; da uomini come Leone Ginzburg, Duccio Galimberti, Dante Livio Bianco, Franco e Gigliola Venturi (per citare solo alcuni degli scomparsi, a me personalmente più vicini), che avevano tutti sognato un'Italia rinnovata, una rivoluzione civile, come lo sbocco della dura lotta contro tedeschi e fascisti. Calamandrei aveva fatto sue queste speranze, con un fondo, diciamolo pure, di fiduciosa ingenuità, di entusiasmo troppo ottimistico. E non fu certamente il solo. Perfino un uomo solitario, accigliato, severo, e acuto scrutatore dei mali del secolo, pessimista a oltranza, Arturo Carlo

Jemolo, fu per un istante conquistato da quell'euforico slancio, e avrebbe poi parlato di quel momento come di un fugace "rovetto ardente". Ben presto, però, ci si avviò delle tendenze contrarie e delle risorgenti ostilità: il determinante condizionamento degli Alleati vincitori, il peso del "governo del Sud", l'esiguità e l'eterogeneità degli azionisti, il rafforzarsi delle vecchie tradizioni del passato - politiche, sociali, confessionali -, il fatale dividersi in due blocchi, ben presto aspramente contrapposti, delle potenze mondiali. Affiorava e riprendeva fiato la vecchia Italia conservatrice, bigotta, ambigua e parolaia, oscillante fra la cortigianeria e il ribellismo, la retorica e il trasformismo. In una parola che subito ebbe fortuna, il "qualunque": il movimento dell'"Uomo qualunque". Tutto ciò lasciò in Calamandrei un primo segno, quasi impercettibile ma duraturo, di sconforto. All'Italia della Resistenza seguiva, come egli allora disse, quella della "desistenza".

Naturalmente non si rassegnò, non si arrese. Per una decina d'anni (troppo poco per noi), profuse ogni energia vitale perché l'Italia si detergesse dai mali del passato, solo in parte cancellati. E lo si vide bene nel modo più diretto e palese all'Assemblea Costituente, di cui fu uno dei protagonisti. Anche qui, ben presto, egli si trattenne dal farsi troppe illusioni: e per più di un motivo. Sapeva di avere troppo pochi compagni dietro di sé, pronti a seguirlo. L'esiguo gruppo degli "azionisti" era come compresso e schiacciato dai rappresentanti dei tre grandi partiti di massa, il democristiano, il socialista, il comunista. E poi, da una seduta all'altra, sempre più evidenti si facevano i contrasti tra le forze in campo, fra la Destra e la Sinistra, e la congiunta necessità di superarli con faticosi compromessi, non sempre sinceri e convinti, e talvolta - come egli stesso in certi momenti sospettava - accettati con la riserva mentale di sbarazzarsene in futuro, quando una parte fosse riuscita a prevalere nettamente sulle altre.

Egli - e del resto molti suoi compagni di partito, che avevano, più di altri schieramenti, creduto e voluto profonde riforme costituzionali, di carattere rivoluzionario - ora vedeva chiaramente quanto fossero state fallaci le fervide speranze e gli arditi programmi, durante la Resistenza, degli azionisti. Ormai gli appariva chiarissimo il gioco delle parti principali alla Costituente. La Destra si limitava a promettere una trasformazione delle fondamentali strutture politiche e soprattutto sociali del nuovo Stato, con riconoscimenti di principio altisonanti, da proiettarsi nel futuro, come prezzo per la rinuncia, da parte della Sinistra, ad effettuarla nel presente. *Promesse*, anche piuttosto vaghe, in luogo di *fatti compiuti*, di norme precise e concrete, immediatamente operanti sotto il profilo giuridico, istituzionale. La radice del fatale compromesso stava nella inoppugnabile e irrevocabile circostanza che la "rivoluzione" era riuscita solo in parte. Si erano abbattuti il fascismo e la monarchia, e stabilite alcune norme fondamentali, subito giuridicamente operanti; ma per il resto dell'ordinamento, specialmente in campo sociale, si rimandava tutto al futuro. La continuità col passato sopravviveva e anzi prevaleva sulla rottura. La rivoluzione soltanto parziale, incompiuta, non poteva non riflettersi nella Costituzione, come in uno specchio. L'intuitivo giudizio politico di Calamandrei, allora enunciato con grande chiarezza, coincideva con quello che, in linea generale, ci conferma da secoli la storia delle Costituzioni.

Il suo finissimo senso giuridico, peraltro, non poteva non renderlo avvertito di un certo "ibridismo" della Costituzione, quale essa rischiava di apparire alla fine di tante accese e ostinate discussioni fra le parti contendenti. Il pericolo era che alla fine risultasse - dopo il reciproco tentativo, sia dei Costituenti di destra e sia di quelli di sinistra, di elidere o almeno di affievolire gli articoli più "spinti" e più compromettenti proposti dagli avversari -

un testo troppo generico e inconcludente, e sprovvisto di rigore normativo. Arguto com'egli era spesso nelle sue efficaci sortite oratorie, sempre garbato e insieme incisivo, aveva un giorno, dal suo banco di Montecitorio, strappato una schietta risata a tutta l'assemblea, ammonendola che quel sistematico procedere dei suoi colleghi dell'una e dell'altra parte gli richiamava alla mente la storia (o storiella) di quell'uomo di mezza età che aveva due amanti, una giovane e l'altra piuttosto attempata; e mentre la prima gli strappava tutti i capelli bianchi, l'altra gli strappava tutti quelli neri, così che alla fine lo spasimante si ritrovò calvo. Il rischio era dunque che alla fine la nostra Costituzione sarebbe rimasta del tutto calva.

In altri momenti di più accentuato pessimismo, quell'atteggiamento di troppi suoi colleghi di entrambe le parti lo preoccupava e angustiava, e lo spingeva a non lesinare le sue pungenti critiche. Così fu quando osservò, in una seduta di Commissione, che molte di quelle formule di compromesso erano prive della "chiarezza cristallina che dovrebbe riuscire a far capire esattamente che cosa si è voluto dire con questi articoli, quali sono le mete verso le quali ci si è voluti muovere con quelle disposizioni vaghe". Esse erano piuttosto da considerarsi "precetti morali, definizioni, velleità, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni", ma non "vere e proprie norme giuridiche". Costantino Mortati, uno dei migliori costituzionalisti, gli aveva obiettato, rifacendosi alla distinzione fra norme precettive e norme programmatiche, allora e poi vivacemente dibattuta da politici e giuristi, che anche le seconde potevano assumere, nel testo di una Costituzione, un significato giuridico, non foss'altro come formale e solenne impegno di futura attività legislativa, orientamento interpretativo delle leggi, limite preconstituito per l'eventualità di revisioni costituzionali. (Da questo particolare punto di vista, prettamente giuridico, oltre che di storia del diritto, l'affermazione di Mortati

era ed è, secondo alcuni – e, mi si consenta di dirlo, anche secondo il mio modesto avviso – ancora oggi sostenibile.) Più tardi lo stesso Calamandrei avrebbe confessato che, in quel dibattito di Commissione, egli era stato lì per lì scosso dall'obiezione di Togliatti: il quale “capì che il miglior modo per convincere un fiorentino è quello di citargli qualche verso di Dante. Togliatti mi disse che noi preparatori della Costituzione dobbiamo fare ‘come quei che va di notte – che porta il lume retro e sé non giova – ma dopo sé fa le persone dotte’”. Il che, tradotto in semplice prosa, non poteva, per Calamandrei, significare altro che questo: “Dobbiamo pensare ai posteri, ai nipoti, e consacrare quei principii che fra trenta o cinquant'anni saranno leggi”. La citazione, azzeccatissima, fatta da Togliatti lo aveva evidentemente colpito.

Oggi, nel 1995, quella previsione di Calamandrei non si è ancora avverata. Ma spetterà ai giovani che si affacciano al futuro l'adempimento – non certo facile – di trasformare in leggi i solenni principi scritti nella Costituzione del 1948. Mi permetto qui di aggiungere una considerazione che tocca non il futuro ma l'immediato presente. Nei giorni stessi in cui sto scrivendo queste righe introduttive al saggio calamandreiano di quarant'anni fa, si dibatte fra i partiti, e in seno stesso al Partito democratico della sinistra (Pds), se sia meglio – per realizzare le riforme costituzionali delle quali si sente da più parti la necessità – dare vita a una vera e propria Assemblea Costituente, destinata pertanto a scrivere un testo costituzionale integralmente nuovo, cioè sostitutivo del precedente, ovvero limitarsi ad alcuni ritocchi, sia pure profondi e incisivi, della Costituzione vigente, ricorrendo al procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione stessa. Dico subito che a me questa seconda soluzione appare senza alcun dubbio la migliore. E alle convincenti ragioni già addotte da politici e studiosi di orientamenti diversi – come Franco Bassanini, Leopoldo Elia, Giorgio Napolitano, Stefano Rodotà, per citare i nomi che mi tornano alla mente – aggiungo anche questa, che deriva dalle considerazioni sopra svolte. Perché mai da certi settori si parla di una Seconda Repubblica già bella e nata e promettente, alla quale si vorrebbe mettere addosso un vestito nuovo di sartoria, quasi per conformarsi al detto pirandelliano di “vestire gli ignudi”? ma perché tan-

ta fretta? non sarebbe per caso dovuta alla preoccupazione di spogliare la Costituzione vigente di certi orpelli di apparenza un po' ridondante (secondo alcuni...), cioè di quelle lontane "promesse" fatte, all'indomani della Liberazione, dalle Destre alle Sinistre, e allora offerte in cambio di sostanziose rinunzie? Conosciamo bene, ormai, certa gente, e sappiamo dove vorrebbe condurci: al rinnegamento e alla cancellazione di certi principii, che per essa sono soltanto epigrafi vacue e anzi fastidiose, e per noi principii che hanno per sé l'eterno spirito informatore di riforme già attuate o che attendono di essere realizzate in norme di legge, insomma precise e *vincolanti* direttive per l'avvenire. Esattamente come vollero e dichiararono - almeno su questo punto quasi tutti concordì - i Costituenti del 1946-47. Stiamo bene attenti a non fare precipitosi passi all'indietro.

Ma torniamo a Calamandrei e ai versi danteschi che per un momento lo colpirono. La verità è che in questo come in altri casi, incertezze e titubanze sorgevano in lui, per il contrasto che talvolta nella sua coscienza si dibatteva fra il rigore del sommo giurista, amante delle formule chiare e precise, e l'èmpito della passione del politico anelante alla conquista di maggiori spazi di libertà e di giustizia per gli uomini. E così, se per un momento i versi di Dante lo acquietarono, i persistenti dubbi lo riafferrarono ancora a lungo, pur non raggiungendo mai la severa condanna di due suoi amici carissimi, come Salvemini e Jemolo, l'uno e l'altro sdegnosi di certe enunciazioni astratte e vaporose della Costituzione, e di speranze troppo vagamente e ottimisticamente rimesse al futuro. Su un punto, tuttavia, da buon giurista, finì per concordare con il costituzionalista Mortati e con la giurisprudenza più innovatrice, anche di taluni dei cosiddetti "pretori d'assalto": sul valore immediatamente giuridico di alcune "norme programmatiche". Con una sola frase potremmo sintetizzare così il suo atteggiamento finale: egli concepiva e definiva il testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948 come una Costituzione aperta al futuro, una delle migliori Costituzioni esistenti alla metà del secolo ventesimo.

Non sono pochi, in Italia e nel mondo, coloro che tale anche oggi la considerano, e *a ragione*. In questo preciso senso egli argutamente parlò di una Costituzione *presbite*: che scorgeva piuttosto maluccio le cose da vicino, ma che vedeva bene lontano. Ed è perciò che dobbiamo difenderla e conservarla.

Detto questo, è il caso di subito aggiungere, per meglio intendere il valore e i limiti di questa Costituzione nel momento in cui Calamandrei scrisse il saggio che qui si presenta al lettore (cioè tra l'autunno del 1954 e i primissimi mesi del 1955), quale fosse allora ai suoi occhi il grave "vizio d'origine" della Costituzione stessa: la sua ancora persistente *incompiutezza*. (Per questa ragione, negli anni precedenti l'aveva più volte definita, dal nome di una celebre sinfonia di Schubert, l'*Incompiuta*.) Era infatti accaduto che l'Assemblea Costituente, premuta dalla complessità dei dibattiti e dalla ristrettezza del tempo assegnatole, non aveva potuto assolvere fino in fondo il proprio compito. Prorogare i suoi lavori non era più possibile. Essa dovette pertanto, su molti problemi rimasti aperti, arrestarsi a metà dell'opera, rinunciare non solo a dettare norme immediatamente efficaci nel campo dei rapporti etico-sociali ed economici (il campo più difficile e delicato, per i sempre risorgenti contrasti fra Destra e Sinistra), ma anche a completare la costruzione dell'intero apparato costituzionale; come l'architetto che si limita a disegnare il progetto di massima di un edificio. Per tutto il resto ancora da fare – per determinare in concreto la struttura e la rifinitura dell'opera, e consentirne la fruibilità – l'Assemblea Costituente fu pertanto indotta dalla fretta alla necessità di rimettersi alla lealtà costituzionale delle successive Assemblee legislative. Le quali avrebbero quindi dovuto, con leggi ordinarie o con leggi costituzionali (richiedenti particolari modalità e maggioranze), permettere il funzionamento stesso dei nuovi istituti.

Dal 1948 in poi, i successivi Parlamenti avevano pertanto un primario dovere da rispettare: porre in essere, con leggi adeguate, gli organi destinati a tradurre in vivente realtà le norme scritte nella Costituzione. Ciò non accadde, *fino al 1955 inoltrato*. E le conseguenze di questa inerzia furono tutt'altro che lievi. Si trattava di un lavoro grandioso, che avrebbe dovuto impegnare le migliori energie del paese: dare vita alle regioni a statuto ordinario (dopo le prime a statuto speciale, nate sotto la spinta degli eventi all'indomani della Liberazione), con precisa definizione dei loro diritti e doveri nei confronti dello Stato, dare un minimo di consistenza al proclamato diritto al lavoro, spettante a tutti i cittadini, creare il Consiglio Superiore della Magistratura (Csm), abolire obsolete giurisdizioni speciali e riformare quelle militari, fare *tabula rasa* di tanti congegni normativi del vecchio regime fascista, rimasti come insediati e incrostatati nelle pieghe dell'Italia repubblicana, e definiti allora da Calamandrei sinistri relitti di un tempo che fu, ai quali ben si addiceva il verso carducciano "perso nel mezzodì notturno augello". L'esempio più vistoso di tale sopravvivenza di leggi superatissime, eppure ancora operanti, era offerto dalla esecrabile legge di Pubblica Sicurezza del 1931, rimasta sfacciatamente in vigore nonostante l'avvento della Repubblica e della Costituzione. Più di ogni altra, era proprio tale legge che faceva sentire quale fosse e quanto durasse il danno e la vergogna dell'assenza delle leggi più necessarie: quelle che avrebbero dovuto dar vita alla Corte costituzionale. Fino a che quest'ultima non fosse stata messa in condizione di esistere e non avesse cominciato a funzionare, e, più largamente, fino a quando non fossero stati creati gli ordinamenti concreti e gli istituti, nuovi o rinnovati, previsti dalla Costituzione, non si sarebbe potuto parlare né di una "Repubblica democratica", né di una "Costituzione rigida". L'atto fondamentale restava "flessibile", ossia non escludeva la

possibilità che leggi ordinarie lo sovvertissero, magari violando i più elementari diritti di libertà. Il quadro complessivo, col passare degli anni, diventava sempre più scoraggiante. L'inerzia del Parlamento, dal 1948 al 1955, si faceva ben più grave, perché finiva con l'assumere i caratteri di un deliberato rifiuto di agire da parte del governo e della maggioranza, di una consapevole "slealtà costituzionale", di un premeditato sabotaggio. (E a questo proposito, va detto che Calamandrei ometteva di accennare anche a una certa fiacchezza di almeno una parte dell'opposizione di sinistra.)

Di fronte a queste vicende, il giudizio di Calamandrei si faceva più e più severo, e incline al pessimismo. Un momento di speranza e di sollievo era stata per lui la vittoriosa battaglia politica del movimento di "Unità popolare" nel 1953, al quale egli aveva aderito con grande slancio, e che contribuì in modo decisivo a impedire lo scatto a favore della maggioranza assoluta, previsto da una legge elettorale (la cosiddetta "legge-truffa"). Ma questo episodio fu per lui solo una breve schiarita. La realtà complessiva del paese ai suoi occhi era data dal perdurare al potere, con varianti non molto significative, della stessa maggioranza. Egli intuiva che questo prolungato venir meno di un sostanziale ricambio nella cosa pubblica avrebbe potuto avere conseguenze gravi (come ripetutamente sostenne sulle pagine della rivista da lui diretta, "Il Ponte"). Presagiva che sarebbero ben presto "tornati i soliti padroni". Quelli che un suo grande amico, Ernesto Rossi, aveva battezzato, in un suo memorabile libro, i "padroni del vapore". Nei suoi ultimi anni Calamandrei, per questa generale apatia e sordità o calcolata infedeltà alla non attuata Costituzione da parte del Parlamento - del quale, a partire dal 1953, egli non fece più parte -, aveva sentito crescere in sé ricorrenti ondate di pessimismo. Proprio allora, e per le stesse ragioni, il costituzionalista Esposito aveva sinteticamente sentenziato: "Nel-

la Repubblica italiana sopravvive il Regno d'Italia". E lo stesso Calamandrei, all'inizio del saggio che qui si pubblica, scriveva: "La facciata della Costituzione c'è ancora: ma, se le cose dovessero continuare così, c'è da temere che a un certo momento, quando sarà troppo tardi per rimediare, ci si debba accorgere che dentro le travature apparenti, come nelle case invase dalle termiti, non c'è rimasto altro che polvere". Un'immagine, questa, che ci rammenta quella scritta dal padre suo Rodolfo Calamandrei, quando infuriava la questione morale sollevata da Cavallotti contro Crispi, sull'Italia ridotta "come un bellissimo prato tutto scomposto dalle talpe". È difficile dire quale delle due efficaci immagini fosse la più pessimistica sull'avvenire della nazione uscita nell'Ottocento dal Risorgimento e nel Novecento dalla Resistenza.

Un fatto è certo. Il pessimismo di Piero si sarebbe sempre di più incupito col passare degli anni, e avrebbe toccato il culmine fra il novembre del 1954 e i primi mesi del 1955, nel momento stesso in cui egli stava scrivendo il saggio che qui si ripubblica. Come ho già detto, rimando il lettore alla sua minuta denuncia di tutte le più gravi inadempienze del Parlamento. Oltre a quanto ho già sommariamente indicato, ricordo qui il ritardo della legge sul referendum abrogativo, che avrebbe atteso ancora molti anni, e sarebbe stato realizzato solo per consentire alla Dc il tentativo di abolire la legge sul divorzio, già votata dal Parlamento: tentativo poi clamorosamente fallito per diretta volontà del popolo. Calamandrei era ormai al limite della disperazione per l'assoluto immobilismo costituzionale, e il rinvio *sine die* di ogni passo in avanti ed anzi, qua e là, un allarmante retrocedere. (Non meno indignato era in quegli anni il suo amico Jemolo, specialmente per quel che riguardava il ristagno della pubblica amministrazione.) Un altro disappunto era per lui il sistematico e ostinato rifiuto di ridurre i poteri del prefetto, nonostante le assennate e vigorose proteste e richieste, affacciate, fra gli altri, da Luigi

Einaudi fin dal 1944, con lo scritto *Via il prefetto!*. E poi, contro lo spirito della Costituzione, il 4 dicembre 1954 – mentre egli stava redigendo il suo saggio – era sopravvenuto un grave comunicato discriminatorio del governo contro i comunisti, che sembrava riecheggiare la precedente scomunica dei medesimi da parte della Suprema Congregazione del Santo Ufficio.

Tutto era, per lui, come un lento sprofondare di libertà nuove ed antiche: una ben calcolata smemorataggine. Chi più si preoccupava della “giustizia nell’amministrazione”, cara alla Destra storica e a Silvio Spaventa? E della fondamentale “imparzialità” dell’amministrazione pubblica? E di quell’altra “imparzialità” della Magistratura, ancora in attesa del suo “Consiglio Superiore”? Quanto ai diritti di libertà, era pur vero che li si erano riconosciuti e proclamati, dopo gli obbrobri del fascismo; ma nella realtà quotidiana, data la mancanza di uno scudo che in concreto li garantisse, essi erano ancora esposti a possibili arbitrii (specialmente in tema di religione). Da un problema all’altro, il giudizio di Calamandrei si manteneva inesorabile, a volte perfino con qualche polemica esagerazione, ma sempre sincerissimo, angosciato. Al di là di tutto, il fatto che più lo indignava era che non fosse stato attuato, dal Parlamento seguito alla Costituente, l’adeguamento delle leggi alla Costituzione; e – ciò che era più grave – accampando il solito e frusto dogma della continuità giuridica dello Stato, non solo per bloccare l’attuazione della Costituzione, ma “per cominciare a distruggerla”. Ed era tutto un calcolo premeditato e bene orchestrato, che sarebbe sfociato in quello che egli definiva un vero e proprio “ostruzionismo di maggioranza”. Le conseguenze di questa tattica dilatoria e rinunciataria non potevano non riverberarsi in tutti i campi, come nella scuola, dove ancora imperava il “privilegio dell’istruzione”, a palmare smentita del precetto costituzionale che “la scuola è aperta a tutti”: “un’irrisione”.

Il bilancio che Calamandrei tracciava della nostra Repubblica all'inizio del 1955 era dunque catastrofico. La Costituzione era democratica solo formalmente. In realtà era, o rischiava di diventare ben presto una Costituzione materiale ben diversa, autoritaria: un ibrido pasticcio, un "ircocervo". La Repubblica avrebbe potuto definirsi "pontificia", anche per alcune aberranti sentenze dei nostri giudici; o, come l'aveva definita sarcasticamente uno "spirito bizzarro", una "repubblica monarchica dei preti". Ma anche questa battuta faceta conteneva un fondo di serietà. In ogni caso, se si prescinde da certe uscite scherzose, così ricorrenti negli scritti e nei discorsi di Calamandrei, è un fatto che nelle ultime pagine del suo saggio qui pubblicato, il tono era molto serio, quasi drammatico. Ci si trovava ormai – egli diceva con tutta chiarezza – di fronte a una repubblica ben diversa da quella disegnata dalla Assemblea Costituente, che aveva concepito il Parlamento come l'"organo di gran lunga preminente" dell'ordinamento costituzionale italiano. In realtà, tale organo era ormai caduto nelle mani del governo di maggioranza, politicamente controllato da forze non previste a questo fine dalla Costituzione, cioè dai grandi partiti (oltre che dai sindacati): le cui direzioni erano gli "organi occulti, ma onnipotenti, da cui può dipendere la vita o la morte di un ministero". E da ciò derivava anche la mancanza di una "alternativa democratica" che potesse aprire la via a una nuova maggioranza, e quindi "un sistema parlamentare mutilato o statico". Il Parlamento serviva in realtà a mascherare "l'immobile permanenza al potere di un partito che si crede insostituibile.". Allo Stato veramente democratico minacciava di sostituirsi uno Stato di polizia – che aveva la sua bussola nella legge di Pubblica Sicurezza del 1931 – o, come diceva Einaudi con non minore pessimismo, un governo di polizia, pronto a servire nuovi tiranni e nuovi comitati di salute pubblica.

La complessiva visione della realtà politica nel momento in cui Calamandrei stava scrivendo il suo saggio era diventata pessimistica al punto da rimpiangere perfino il primo quindicennio del secolo, l'età giolittiana, da lui vissuta nella prima giovinezza, ed ora raffigurata come un'epoca di autentica, spontanea libertà. Così si spiegava: "E si capisce perché: prima del fascismo, un cinquantennio di esperienza liberale era valso a far entrare nella educazione dei cittadini un certo, istintivo rispetto della libertà individuale e un certo senso della legalità". Si era cominciato allora a credere nei diritti di libertà come a entità inviolabili. Con l'avvento del fascismo, l'incantesimo della libertà che si difende da sola, e il culto della legalità, erano stati brutalmente rotti. "Oggi il fascismo è caduto; ma l'incantesimo della libertà non è stato ristabilito." Sono parole nuove, in lui; e anche belle. Pare altresì di percepirvi un'eco dei *Diritti di libertà* di Ruffini, da lui stesso ripubblicati all'indomani della liberazione. Oggi - diceva con malinconia tra la fine del 1954 e l'inizio del 1955 - "è peggio di cinquant'anni fa"; quel simulacro di allora è stato infranto. E soggiungeva, proprio nelle ultime pagine del suo saggio, scritte fra il febbraio e il marzo del 1955: "Certo i governi di cinquant'anni fa non avrebbero mai osato di servirsi per governare di una legge di Pubblica Sicurezza [del 1931!] come quella che il governo attuale ha ereditato intatta dal fascismo, e della quale continua imperturbabilmente a servirsi". Proprio questa legge era diventata, negli ultimi mesi, la *delenda Carthago* su cui batteva e ribatteva con ostinazione quasi disperata, come sull'emblema di tutti i mali di quel momento così oscuro.

Della oscurità di quell'ora, ai suoi occhi, dobbiamo dunque tener conto per spiegarci il perché del tono particolarmente desolato e amaro del suo saggio. Ma Calamandrei non era uomo da accasciarsi e irrigidirsi per sempre in un pessimismo sempre più nero, come in quegli

anni già stava accadendo al suo caro amico Jemolo. Nel fitto buio, non gli sfuggivano i barlumi di luce. E della sua prontezza a cogliere tali vaghi bagliori qualche indizio già appare nelle pagine finali del suo stesso scritto, pur così saturo di tristezza. Nel lento degradare di tutta la vita pubblica, gli pare che almeno due istituzioni siano ancora integre e sane, per il bene del paese: il presidente della Repubblica e la Magistratura. Su quest'ultima in modo particolare egli posa con insistenza lo sguardo fiducioso e benevolo. Si spinge perfino, in un momento in cui essa era qua e là accusata (secondo me, non sempre a torto) di una certa "sordità costituzionale", a tentare di scuolarla: "La giurisprudenza, anche se i giudici non se ne accorgono, è fortemente influenzata dal clima politico generale: quando nell'aria si respira il disfattismo costituzionale, è difficile che i giudici riescano ad assumere su di sé il compito faticoso, e spesso pericoloso, di difendere la Costituzione contro gli arbitrii del governo. A consigliare alla Magistratura questa prudenza, in momenti in cui liberamente circolano liste di proscrizione contro i magistrati sospetti di 'criptocomunismo', può aver contribuito anche, in questi anni, la mancata attuazione delle norme costituzionali sul Consiglio Superiore della Magistratura, che avrebbe dovuto dare ad essa quella piena indipendenza dal potere esecutivo che finora essa organicamente non ha". La Magistratura e, al vertice, la Corte di Cassazione vanno anche lodate per avere assunto l'ufficio di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi, in assenza della Corte costituzionale, e purtroppo con effetti ovviamente molto più limitati – perché circoscritti ai singoli casi decisi, e cioè non estensibili *erga omnes* –, ma di certo meritorii.

È naturale che, avviandosi alla fine del suo scritto, a Calamandrei venga fatto di domandarsi "se ormai la Costituzione democratica si debba considerare come fatalmente destinata a rimanere inattuata, fino a che sot-

to l'involucro formale non finisca di affiorare quel regime di polizia e di paternalismo confessionale che è la vera costituzione materiale dell'Italia d'oggi". Ma ecco che, subito dopo queste parole, egli ha uno scatto, e aggiunge, a sollievo del lettore: "Non credo che si possa concludere con un senso così pessimistico. La Costituzione italiana è ancora allo stato fluido: può darsi che questo stato di perplessità costituzionale sia soltanto transitorio. La democrazia italiana è dinanzi a un bivio: ma la scelta è ancora aperta". È chiaro, dalla conclusione del saggio, che a infondergli questa speranza – o, se vogliamo, questo filo di speranza – è il pensiero della Resistenza: "Disfattismo costituzionale e processo alla Resistenza sono due facce dello stesso fenomeno. La Costituzione infatti non è altro che lo spirito della Resistenza tradotto in formule giuridiche". L'ultima pagina del diario è tutta un lirico messaggio che viene dal Risorgimento – da Mazzini, Garibaldi, Cavour, Beccaria, Cattaneo –, dalla lotta antifascista – Gobetti, Rosselli, Gramsci –, dalla Resistenza. "Nelle montagne della guerra partigiana, nelle carceri dove furono torturati, nei campi di concentramento dove furono impiccati, nei deserti o nelle steppe dove caddero combattendo, ovunque un italiano ha sofferto e versato il suo sangue per colpa del fascismo, ivi è nata la nostra Costituzione."

Poco dopo che queste ultime parole del saggio di Calamandrei fossero scritte, e quando era appena apparso o stava per uscire il volume *Dieci anni dopo*, l'esile filo di speranza cominciò a trasformarsi in una corposa realtà. Nel suo messaggio del giugno 1955, il nuovo presidente della Repubblica Giovanni Gronchi annunciava che il dovere da affrontare con assoluta priorità era l'attuazione, con leggi adeguate, della Costituzione. E il primo, decisivo passo fu, sul finire dello stesso anno, la creazione

della Corte costituzionale, ormai pronta a operare. "Soltanto ora - scriveva Calamandrei - si comincia a sentire che la Costituzione non crollerà." Il 10 marzo 1956 (in uno dei suoi primi articoli su "La Stampa") egli indicava la via che la neonata Corte avrebbe dovuto imboccare: porre nel nulla le leggi contrastanti con le norme della Costituzione, senza distinguere fra leggi emanate prima o dopo l'entrata in vigore della Costituzione stessa; compresa quindi la legislazione di marca fascista, a cominciare dal famigerato articolo 113 della legge di P.S. (che vietava di distribuire o mettere in circolazione, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza, scritti o disegni).

Il lungo conflitto fra le vecchie leggi dell'abbattuto regime e la Costituzione della nuova Italia toccava il suo apice, per Calamandrei, nell'arringa in difesa di Danilo Dolci, davanti al tribunale di Palermo: un discorso che (dissero testimoni oculari) strappò lacrime agli stessi giudici. Dolci era stato arrestato per aver promosso una manifestazione di protesta di disoccupati, consistente nell'iniziare lavori di riparazione di una vecchia strada comunale abbandonata, in Sicilia, vicino a Trappeto. A un certo punto Calamandrei disse: "Al centro di questa vicenda giudiziaria c'è, come la scena madre di un dramma, un dialogo tra due personaggi, ognuno dei quali ha assunto, senza accorgersene, un valore simbolico. È, tradotto in cruda prosa di cronaca giudiziaria, il dialogo eterno tra Creonte e Antigone, tra Creonte che difende la cieca legalità e Antigone che obbedisce soltanto alla legge morale della coscienza, alle 'leggi non scritte' che preannunciano l'avvenire. Nella traduzione di oggi, Danilo Dolci dice: 'per noi la vera legge è la Costituzione democratica'; il commissario D.G. risponde: 'per noi l'unica legge è il testo unico di pubblica sicurezza del tempo fascista'. Anche qui il contrasto è come quello tra Antigone e Creonte: tra la umana giustizia e i regolamen-

ti di polizia; con questo solo di diverso, che qui Danilo non invoca 'leggi non scritte'. *Perché, per chi non lo sapesse ancora, la nostra Costituzione è già stata scritta da dieci anni*". (Il corsivo è nostro.)

Meno di tre mesi dopo, e precisamente il 13 giugno 1956, la Corte costituzionale, con la sua prima, storica sentenza, quasi in concorde risposta all'articolo su "La Stampa", cancellava per sempre l'illiberale art. 113. E Calamandrei tre giorni dopo, in un altro intervento su "La Stampa", da lui stesso intitolato *La Costituzione si è mossa*, scriveva: "I cittadini sentiranno che la Costituzione non è soltanto una carta scritta, che la Repubblica non è stata una beffa [...]. Sul cammino della democrazia italiana si drizzano ancora vecchi sbarramenti. Ora la Corte costituzionale ha fatto saltare una pietra: al posto dell'art.113 ora c'è una apertura. Altre pietre cadranno, l'apertura si allargherà". In effetti, come Calamandrei aveva presagito, l'apertura si sarebbe ancora e ripetutamente allargata, spalancata verso il futuro. Egli era già passato, nel giro di un anno, dalla disperazione più nera alla speranza, da questa alla certezza. Ma non fece in tempo a vedere il futuro, perché tre mesi dopo, il 27 settembre 1956, all'età di sessantasette anni moriva, quando tanto di più ancora avrebbe potuto lasciarci di sé.

Credo che oggi il nostro primo dovere sia quello di difendere la Costituzione repubblicana che gli fu cara, di restarle fedeli, migliorandola e perfezionandola, insomma facendola vivere ancora nel suo spirito intatto, che ormai abbiamo imparato, anche da lui, a conoscere bene. E con lui ripetiamo, in un'ora piuttosto oscura: "La democrazia italiana è dinanzi a un bivio: ma la scelta è ancora aperta".

Torino, marzo 1995

NOTA BIOBIBLIOGRAFICA

Nasce a Firenze nel 1889. Nel 1912 si laurea in legge all'Università di Pisa e nel 1915 è docente all'Università di Messina. Partecipa volontario alla Prima Guerra Mondiale. Nel primo dopoguerra riprende l'attività scientifica e di insegnamento, prima all'Università di Modena, poi a Siena (1920) e a Firenze (1924). Nel 1920 pubblica *La Cassazione civile*. In questi anni Calamandrei collabora anche alla "Voce" di Prezzolini e pubblica due raccolte di racconti per l'infanzia (*La burla di primavera*, 1920, e *Poemeti della bontà*, 1925) scritti in gioventù. Dopo il consolidamento del regime fascista che aveva avversato, Calamandrei si dedica esclusivamente alla sua attività di giurista e dà un importante contributo alla stesura del nuovo Codice di procedura civile che vede la luce nel 1942.

Nel 1941 torna però a dedicarsi alla politica e aderisce a "Giustizia e Libertà". Nel 1942 è tra i fondatori del Partito d'Azione. È tra i protagonisti della Resistenza e dopo la caduta del fascismo diventa Rettore dell'Università di Firenze.

In questi anni la sua attività professionale di giurista si intreccia sempre più strettamente alla battaglia politica e culturale. Nel 1945 fonda la rivista "Il Ponte". Eletto all'assemblea costituente in rappresentanza del Partito d'Azione, è tra i principali artefici della Costituzione repubblicana.

Al centro del suo impegno politico nei primi anni del dopoguerra è appunto la difesa della Costituzione e dell'eredità della Resistenza che vede minacciate da un processo di involuzione che ha proprio nella mancata attuazione del dettato costituzionale la sua espressione più grave. Alla Costituzione dedica nel 1950 un *Commentario sistematico* e alla memoria della Resistenza *Uomini e città della Resistenza* (1955).

Calamandrei muore a Firenze nel settembre del 1956.

QUESTA NOSTRA COSTITUZIONE

NOTA AL TESTO

Il seguente saggio di Piero Calamandrei era stato precedentemente pubblicato con il titolo "La Costituzione e le leggi per attuarla", in *Dieci anni dopo: 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, pp. 211-316; poi in estratto con il titolo *Come si fa a disfare una Costituzione*; ristampato in volume, con l'aggiunta di una prefazione, con il titolo: *La Costituzione inattuata*, Milano-Roma, edizioni "Avanti!", 1956, pp. 75; ripubblicato nuovamente con il titolo "La Costituzione e le leggi per attuarla", in Piero Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di Norberto Bobbio, vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1966.

Il compromesso costituzionale iniziale

Il titolo di questo saggio, qual era fissato in anticipo nel piano preordinato di questo volume, non corrisponde al reale contenuto di quanto sto per esporre. Il titolo potrebbe far credere che nel decennio che corre dal 1945 al 1955 vi siano state in Italia non solo una Costituzione, ma anche una serie di "leggi per attuarla". In realtà siffatte leggi di attuazione non ci sono state; e la esposizione che segue, la quale vorrebbe brevemente spiegare come e perché non ci sono state, potrebbe più appropriatamente intitolarsi *la Costituzione inattuata*, o ancor più esattamente *come si fa a disfare una Costituzione*.

Ai primi del 1953 un eminente costituzionalista, non certo sospettabile di preconcetta ostilità politica all'attuale governo, il prof. Balladore Pallieri dell'Università Cattolica di Milano, prendendo in esame il primo quinquennio di vita della Costituzione italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948, esprimeva un giudizio estremamente severo, che non può non colpire per l'autorità scientifica di chi lo ha pronunciato, sulla "spaventosa carenza costituzionale" di questo periodo.¹ E spiegava: "Carenza del legislatore, che non ha dato le leggi necessarie perché la Costituzione fosse attuata; carenza degli

¹ *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in "Foro padano", n. 2, febbraio 1954.

organi di governo, che non hanno preso gli opportuni provvedimenti affinché gli organi legislativi funzionassero a dovere, e affinché nei limiti dei loro poteri la Costituzione fosse lealmente osservata; carenza della Magistratura, che ha adottato un atteggiamento retrivo, cercando ogni pretesto per non applicare le norme nuove, e che ha continuato nella vecchia abitudine, contratta durante il fascismo, di mostrarsi troppo prona ai desideri del governo".²

A distanza di due anni, questo severo giudizio (forse troppo severo nei confronti della Magistratura), deve essere non soltanto confermato, ma aggravato nei confronti del governo. Dopo un settennio di vita costituzionale repubblicana, dopo un decennio dalla Liberazione, bisogna, con dolore ma non con sorpresa, accorgersi che questi anni non sono stati soltanto di "immobilismo costituzionale" (nel senso che la Costituzione si sia arrestata, in parte compiuta e in parte da compiere, come la lasciò l'assemblea Costituente alla fine del 1947), ma sono stati, anche nel campo costituzionale, *anni di arretramento*: non sosta su posizioni raggiunte, ma reazione e restaurazione del passato; non inattività temporanea, in attesa di ripigliare il lavoro, ma smantellamento e macerazione anche di quella parte di lavoro che si credeva per sempre compiuta.

Non diciamo che ci si avvii al colpo di stato, che vorrebbe dire infrazione violenta della Costituzione e che non potrebbe tentarsi senza una nuova guerra civile: si tratta piuttosto di una erosione lenta già in atto, di una estenuazione progressiva che potrebbe portare dolcemente al collasso. La facciata della Costituzione c'è ancora: ma se le cose dovessero continuare così, c'è da temere che a un certo momento, quando sarà troppo tardi per rime-

² Balladore Pallieri, scritto cit., pp. 49-50 dell'estratto.

diare, ci si debba accorgere che dentro le travature apparenti, come nelle case invase dalle termiti, non c'è rimasto altro che polvere. Quasi verrebbe voglia di adattare alla Costituzione la profezia malachiana: *constitutio depopulata!*

Non c'è bisogno di ricordare qui attraverso quali vicende dalla Liberazione si giunse alla Costituente, e in quale rapida evoluzione di clima politico si svolsero i lavori di questa assemblea, fino alla loro conclusione.³

Qui basterà muovere da quelli che furono i risultati apparentemente raggiunti coll'approvazione della Costituzione, alla fine del 1947. Essa non fu, come lo Statuto albertino, una costituzione *regia*, cioè elargita (*octroyée*) da un sovrano, ma fu una costituzione *popolare*, deliberata, quando ormai ogni ingerenza dell'ex sovrano era stata esclusa dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946 che aveva scelto la forma repubblicana, da un'assemblea rappresentativa eletta dal popolo con metodo rigorosamente democratico. Ma non fu una costituzione rivoluzionaria, nel senso che consacrasse in formule giuridiche una rivoluzione politicamente *già compiuta*. La generosa illusione del partito d'azione che dalla unanimità antifascista della Resistenza potesse immediatamente uscire, subito dopo la Liberazione, un rinnovamento delle strutture sociali ed economiche sulla base dei C.L.N., ebbe corta durata: colle dimissioni del breve governo di Ferruccio Parri, che rappresentò per qualche mese (dal giugno al novembre 1945) le superstiti speranze della Resistenza di dare all'Italia un governo di popolo che non implicasse la restaurazione della vecchia classe dirigente

³ Cfr. per questo oltreché il saggio di Leo Valiani in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, il mio capitolo *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, che serve da introduzione al *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi (Firenze, 1950, vol. I), p. LXXXIX.

responsabile di aver dato vita al fascismo, la Costituente si aprì in un'atmosfera non più di unanime fervore rivoluzionario, ma di patteggiamento tra i grandi partiti di massa, da una parte i democristiani, dall'altra i socialisti e i comunisti. L'unica rivoluzione effettivamente già compiuta, della quale la nuova Costituzione doveva dare atto in formule giuridiche, era la caduta della monarchia: tutti erano concordi nell'assegnare alla Costituzione il compito di costruire giuridicamente un congegno che avesse la forma repubblicana al luogo di quella monarchica, purché, al disotto di quella nuova forma politica, rimanessero invariate, almeno per il momento, le strutture economiche e sociali dell'Italia prefascista. Qualcuno avrebbe voluto che si desse alla Costituente non solo il compito di ricostruire in forma repubblicana le strutture fondamentali dello Stato, ma anche quello di deliberare almeno alcune fondamentali riforme di carattere economico-sociale, che rappresentassero l'inizio di una trasformazione della società in senso progressivo: avrebbe voluto cioè che la nuova Costituente dovesse essere non semplicemente "organizzativa" dei congegni di governo (dello *Stato-apparato*), ma anche "ordinativa" della vita sociale italiana (dello *Stato-comunità*).⁴ Ma questa idea non fu accolta; o per dir meglio fu accolta a metà, per dare ai suoi sostenitori l'illusione che non fosse stata respinta del tutto. Tra il tipo di costituzione *breve*, meramente organizzativa dell'apparato dello Stato, e il tipo di costituzione *lunga*, che fosse anche ordinativa della società, l'assemblea Costituente scelse un tipo di costituzione lunga, cioè contenente anche una parte ordinativa: la quale però, invece di esser volta ad effettuare una trasformazione delle strutture sociali, si limitava a prometterla a lunga scadenza, tracciandone il programma per l'avvenire.

⁴ Cfr. Amorth, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, p. 9.

Questo singolare ibridismo fu la conclusione di un compromesso tra quelle forze politiche contrastanti, che, con espressione approssimativa, si possono chiamare le forze conservatrici di destra e le forze riformatrici di sinistra. Non si può dire che le forze conservatrici si identificassero colla democrazia cristiana, perché questo partito già fino da allora comprendeva in sé tendenze contrastanti, alcune delle quali nettamente progressive in senso cristiano-sociale; e perché forze nettamente reazionarie, oltretutto all'ala destra di quel partito, si trovavano fuori di esso, alla destra estrema, sotto le etichette del partito liberale o del partito monarchico; né si può dire viceversa che le forze progressive si identificassero coi partiti socialista e comunista, perché in altri gruppi numericamente minori, come il partito d'azione o il partito repubblicano, o all'ala sinistra della stessa democrazia cristiana, erano ugualmente sentite le istanze di un profondo rinnovamento sociale.⁵ Dall'urto di queste due tendenze venne fuori il compromesso: tutti parvero concordi (o almeno la gran maggioranza, formata dall'incontro dei grandi partiti) nella condanna di quel tipo di plutocrazia capitalistica dalla quale era nato il fascismo e nel riconoscere la necessità di un profondo rinnovamento delle strutture economiche della società italiana. Ma questa apparente accondiscendenza da parte delle destre a inserire tale riconoscimento, meramente astratto e programmatico, nella Costituzione, fu condizionata a che le sinistre rinunciassero ad ogni tentativo anche parziale di attuazione immediata di questa trasformazione sociale vagheggiata (e quasi si direbbe sognata) per l'avvenire, e accettassero di procedere a questa trasformazione mediante gradualì riforme proiettate nel futuro, da concretarsi in leggi ordinarie

⁵ Cfr. Amorth, *La Costituzione*, cit., p. 10; Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 31.

attraverso i metodi legalitari della democrazia parlamentare. Così, come già fu osservato,⁶ “per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione *mancata*, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione *promessa*”: purché l'estrema sinistra (e specialmente il partito comunista) accettasse i meccanismi “borghesi” della legalità parlamentare, le forze “borghesi” non si opponevano a lasciare aperta verso l'incerto futuro questa via legalitaria di un graduale e pacifico rinnovamento sociale, di cui già era segnato l'indirizzo e riconosciuta in anticipo la legittimità.

In questo compromesso costituzionale erano già visibili (e furono denunciati già durante i lavori della Costituente)⁷ i germi della rottura politica che doveva poi scoppiare ed infierire negli anni successivi.

Le transazioni possono utilmente servire a risolvere le controversie quando siano fatte in buona fede, e senza riserve mentali: ma se vi sta alla base il sospetto reciproco o l'intento dilatorio, servono soltanto ad approfondire i conflitti e a farli scoppiare esasperati alla prima occasione. A giudicare da quello che è accaduto poi, si dovrebbe pensare che il compromesso costituzionale del 1947 non sia stato del tutto immune da riserve mentali. I grandi partiti che si trovarono d'accordo nelle formule verbali della Costituzione, non poterono fare a meno, nel prospettarsi gli svolgimenti futuri del programma di riforme incluso in essa, di prevedere che le sorti di quel programma sarebbero derivate, in realtà, più che dalla forza meramente esortativa di quelle formule, dalle effettive forze politiche che sarebbero riuscite a prevalere nel

⁶ Calamandrei, *Cenni introduttivi*, cit., p. xxxv.

⁷ Cfr. il mio discorso tenuto alla Costituente nella seduta del 4 marzo 1947, pubblicato in opuscolo, col titolo *Chiarezza nella Costituzione* [in Piero Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di Norberto Bobbio, vol. II, pp. 17-48, La Nuova Italia, 1966].

futuro parlamento, e quindi ad agire per affrettare o per rallentare (o magari per impedire) l'attuazione legislativa di quel programma: e forse la destra e la sinistra, nell'acconciarsi a quel compromesso aperto sull'avvenire, furono mosse da opposte speranze di riuscire a breve scadenza a conquistare in parlamento la maggioranza elettorale. Si potrebbe sospettare che qualche conservatore abbia figurato di approvare gli articoli socialmente più minacciosi (come quelli sul diritto al lavoro o sul diritto di sciopero), calcolando che nelle prossime elezioni le forze conservatrici avrebbero avuto una tale schiacciante prevalenza da poter rendere innocue, se non addirittura da poter cancellare, quelle formule sovversive; e si potrebbe sospettare viceversa che il partito comunista si sia adattato con tanta buona grazia ad accettare il metodo parlamentare proprio delle democrazie "borghesi", fondato sulla pluralità e sull'alternativa dei partiti, col segreto proposito di riuscire con tale strumento democratico a conquistare legalmente il potere, per poi servirsi di questo allo scopo di sopprimere i meccanismi democratici e la libertà degli altri partiti. Ma, in quella occasione, finché si svolsero i lavori della Costituente (che fu presieduta, giova ricordarlo, da un comunista, l'on. Terracini) i democristiani parvero non accorgersi che le finalità dell'ideologia comunista avevano carattere totalitario, né ebbero scrupolo a collaborare col partito comunista alla costruzione di quell'ordinamento costituzionale, nel quale anche il partito comunista era considerato come uno dei partiti idonei ed ammessi a "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (Cost., art. 49). Né la Chiesa, finché si trattò di ottenere dai comunisti il voto per far entrare nell'art. 7 della Costituzione il riconoscimento dei Patti Lateranensi, parve accorgersi dell'ateismo marxista, e rimandò la scomunica contro di loro a quando ormai non avesse avuto più bisogno del loro concorso per raggiungere i suoi scopi; come

viceversa i comunisti, pur di ottenere l'accoglimento nella Costituzione di certi principi di rinnovamento sociale, non ebbero scrupolo, votando quell'art. 7, di sacrificare il laicismo dello Stato e di abbandonare la scuola ai pericoli del confessionalismo.

Dal compromesso politico tra forze contrastanti, che già da allora si preparavano a prendere nelle future lotte parlamentari le loro rivincite contro le arrendevolezzae a cui si erano lasciate andare in sede costituente, ebbe origine la distinzione giuridica che doveva dar luogo negli anni successivi a tante discussioni dottrinali e giudiziarie, tra norme precettive di attuazione immediata, norme precettive di attuazione differita e norme meramente programmatiche. Su questa tripartizione delle norme costituzionali avremo occasione di tornare nel corso di questo saggio; ma dobbiamo fin d'ora avvertire che si ingannerebbe chi credesse che norme precettive di immediata attuazione fossero *almeno* tutte quelle della parte "organizzativa" o "strutturale" della Costituzione, e che quelle meramente programmatiche fossero state riservate alla sola parte "ordinativa".

Sarebbe infatti ragionevole pensare che la Costituente, pur demandando al futuro parlamento il compito di attuare gradualmente con leggi ordinarie il rinnovamento sociale dello Stato-comunità, avesse però portato a termine almeno la costruzione degli organi costituzionali, in modo da poter permettere la immediata entrata in funzione di tutti i meccanismi giuridici dello Stato-apparato: avesse, per così dire, finito di costruire la casa, riservando ai legislatori dell'avvenire di stabilire le regole di buona convivenza tra gli inquilini che dovevano andare ad abitarvi.

In realtà non fu così. La Costituente non solo rinunciò a regolare con efficacia immediata tutta la parte dei rap-

porti etico-sociali ed economici, sui quali si limitò a tracciare un programma a lunga scadenza, ma anche nella parte strettamente organizzativa non fece a tempo a rifinire la costruzione di tutto l'apparato costituzionale, e dovè per molti organi, destinati a far parte essenziale della nuova struttura democratica, limitarsi a tracciarne i disegni, demandando al parlamento il compito di tradurre questi disegni in costruzioni concrete.

Avremo più avanti occasione di passare in rassegna la lunga serie degli organi costituzionali che l'assemblea Costituente dovè lasciare, come si potrebbe dire con linguaggio da architetti, allo stato di "progetti di massima".

Ma giova avvertire fin da ora che, quand'anche la Costituzione avesse fatto a tempo a portare a termine in tutte le sue strutture formali l'apparato organico dello Stato, il differimento a miglior tempo della concreta attuazione del promesso rinnovamento sociale *avrebbe avuto necessariamente ripercussioni negative anche sulla parte organizzativa*: in quanto, in mancanza delle predisposte trasformazioni sociali, la stessa forma costituzionale dello Stato non avrebbe potuto corrispondere in realtà a quel tipo di democrazia a cui l'Assemblea Costituente aveva voluto dar vita.

Basta considerare infatti che l'ordinamento disegnato dalla Costituente non doveva essere una semplice traduzione in forma repubblicana dello Statuto albertino, ma doveva corrispondere a un *nuovo tipo di repubblica*, i cui caratteri essenziali erano messi in evidenza negli articoli della parte proemiale della Costituzione, intitolata "Principi fondamentali".

Il primo articolo di questa parte proemiale definiva il nuovo Stato italiano come una "Repubblica democratica fondata sul lavoro": e gli articoli successivi spiegavano in

che senso la Costituzione avesse adoperato quelle qualificazioni di “democratica” e di “fondata sul lavoro”.

“Democratica” voleva dire una repubblica in cui non solo fossero riconosciute e garantite *giuridicamente* le fondamentali libertà civili e politiche e affermata l’uguaglianza *giuridica* (“davanti alla legge”, art. 3) di tutti i cittadini, ma voleva dire qualcosa di più, cioè una società in cui fossero stati rimossi “gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese” (art. 3, secondo comma). Questo significava, cioè, che la democrazia disegnata dalla Costituzione era stata concepita non come una semplice democrazia politica, ma come una democrazia *sociale*, nella quale la libertà e l’uguaglianza politica, anziché essere semplicemente proclamate di diritto, dovevano essere attuate “di fatto” mediante una già prevista trasformazione economica della società.

La Costituzione, insomma, aveva preso a fondamento il principio (riassunto da Carlo Rosselli nel binomio *Giustizia e libertà*) secondo il quale vera democrazia non può esistere, se alle proclamazioni giuridiche della libertà e dell’uguaglianza non si accompagna una effettiva perequazione economica della società, che valga a rendere profittevoli per tutti, e non soltanto per i ricchi, quelle proclamazioni.

Che questo dovesse essere uno dei capisaldi del nuovo ordinamento, era ribadito dall’art. 4, secondo il quale “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro” (e anche qui, non come mera proclamazione teorica, ma come diritto “effettivo”).

Per questo ciascun elemento della formula adoprata dall’art. 1 per definire la nuova Repubblica, assumeva una propria rilevanza costituzionale: nella figura costitu-

zionale del nuovo Stato entravano come caratteri essenziali la democrazia, intesa come inscindibile dialettica di libertà e di giustizia sociale, ed il lavoro, equamente remunerato (art. 36) ed effettivamente garantito a tutti i cittadini (art. 4), come mezzo per attuarla.

Bastano queste considerazioni a far intendere che, anche se la Costituzione avesse portato a termine con norme immediatamente precettive tutte le strutture formali del nuovo ordinamento costituzionale, questa compiutezza sarebbe stata illusoria, perché il rinvio a miglior tempo del rinnovamento sociale, che la stessa Costituzione poneva come condizione essenziale per il funzionamento effettivo dell'apparato costituzionale, portava per forza a concludere che, fino a quando questa condizione non si fosse avverata, il nuovo Stato non poteva avere tutti i caratteri voluti dall'art. 1.

D'altra parte la Costituzione lasciava incompiuta la struttura dell'apparato costituzionale anche sotto un altro aspetto, altrettanto importante: per l'art. 5, uno dei caratteri strutturali della nuova Repubblica avrebbe dovuto essere il riconoscimento delle autonomie locali elevato a principio costituzionale colla creazione delle Regioni (art. 114) e col trasferimento ad esse di funzioni legislative in regime di autonomia. Il nuovo Stato repubblicano avrebbe dovuto assumere perciò una fisionomia originale, tale da avvicinarlo sotto certi aspetti a uno Stato federale: in quanto, pur rimanendo unitario ("La Repubblica, una e indivisibile...", art. 5), avrebbe dovuto adeguare "i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (art. 5).

Ma anche questa diversa distribuzione del potere legislativo in una pluralità di autonomie regionali, che doveva essere uno dei caratteri tipici dell'architettura del-

la nuova Repubblica,⁸ rimase allo stato di programma.

Così, quando la Costituente chiuse i suoi lavori, l'ordinamento costituzionale era, sì, una repubblica; ma non era ancora né una repubblica "democratica" (nel senso anche sociale che si era voluto dare a questa parola) né una repubblica "fondata sul lavoro", né una repubblica "regionale". L'effettiva attuazione di tutti i caratteri più tipici e più innovativi della Repubblica *rimaneva affidata alla lealtà costituzionale del futuro parlamento*.

Accadde così che, al momento in cui, col 1° gennaio 1948, entrò in vigore la nuova Costituzione, l'ordinamento giuridico italiano venne ad assumere, proprio in conseguenza di questo compromesso tra il vecchio e il nuovo che stava alla base della Costituzione, un aspetto, se non caotico, certamente ibrido ed eterogeneo.

Era caduto il fascismo e la monarchia, ma non vi era stata una rivoluzione che avesse cominciato dal far *tabula rasa* di tutto l'ordinamento precedente, per poi mettersi a ricostruire con nuovi materiali su un terreno sgombro dalle macerie. Qui, al contrario, la nuova Costituzione si appoggiava in gran parte su antiche mura in rovina: dietro le nuove facciate c'erano ancora le vecchie stanze, nelle quali erano rimasti ad abitare, o sarebbero tornati dopo breve assenza, i soliti padroni.

Fuor di metafora, l'assemblea Costituente, nel breve periodo dei suoi lavori (breve per la mole dell'opera che avrebbe dovuto compiere), fece appena a tempo a perfezionare la costruzione degli organi supremi (organi legislativi e governo) che erano indispensabili per trasmettere legalmente al legislatore ordinario la continuazione del

⁸ Sul principio costituzionale del decentramento regionale, cfr. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^a ed., p. 390.

lavoro. Ma per tutto il resto (fuor delle poche leggi fino da allora espressamente abolite perché di marca dichiaratamente fascista o perché incompatibili colla forma repubblicana), lasciò provvisoriamente in vigore tutta la legislazione precedente: tanto che un autorevole costituzionalista ha potuto dire, con una formula paradossale ma sostanzialmente suggestiva, che “nella Repubblica italiana sopravvive il Regno d’Italia”.⁹

Venne fuori così un curioso ordinamento costituzionale, di stile si potrebbe dire composito, pieno di contraddizioni e di antinomie, in cui si trovarono a convivere, colle norme nuove dettate dalla Costituente, norme non solo di diversa età, ma di diversa ispirazione politica: alcune (anzi addirittura tutto un *corpus* codificato) appartenenti al tempo della dittatura fascista; altre risalenti al periodo della monarchia prefascista: un’accozzaglia di materiali legislativi di diversa provenienza, che poteva esser tollerata provvisoriamente solo perché questo era imposto dalle necessità pratiche del momento, ma che demandava al nuovo parlamento, come compito urgente, una generale revisione di tutta la legislazione rimasta provvisoriamente in piedi, in modo da renderla omogenea, in armonia colla lettera e collo spirito della Costituzione.

Una frattura costituzionale (o più d’una) vi era certo stata, in quanto il passaggio dalla monarchia fascista alla Repubblica democratica, attraverso le fasi della cosiddetta “luogotenenza” e dell’assemblea Costituente, aveva dovuto compiersi *di fatto*, con modi che non erano previsti né dall’ordinamento fascista, né dallo Statuto albertino;¹⁰ ma la frattura si era limitata soltanto alla forma dei supremi organi costituzionali, senza investire tutto il

⁹ Esposito, *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, p. 2.

¹⁰ Cfr. i miei *Cenni introduttivi*, cit., pp. xcii, cxii, cxvi.

resto dell'ordinamento giuridico. Avvenne così che, pur essendo cambiate le istituzioni costituzionali, e pur essendo avvenuto il cambiamento di esse in forma rivoluzionaria, la continuità giuridica dello Stato per tutto il resto non parve spezzata,¹¹ e la stessa Costituzione parve confermare tale continuità colle sue disposizioni transitorie, che, in quanto davano minuziose prescrizioni per il successivo graduale adeguamento delle vecchie leggi alla nuova forma di governo, presupponevano la permanenza in vigore dell'ordinamento giuridico precedente.¹²

Tutto questo avrebbe potuto non dar luogo a gravi inconvenienti, se il previsto adeguamento fosse stato attuato dal parlamento succeduto alla Costituente con spirito di lealismo costituzionale: invece, come si dirà, essendo mancato del tutto tale adeguamento, il dogma della "continuità giuridica" dello Stato è diventato, nelle successive lotte politiche, una delle armi adoperate dalle forze conservatrici non solo per arrestare l'attuazione della Costituzione, ma per cominciare a distruggerla.

La Costituzione del 1° gennaio 1948 è nata dunque portando in tutte le sue parti, non solo in quella ordinativa, ma anche in quella organizzativa, un peccato d'origine, lo *spirito di rinvio*; che (com'è noto anche fuor del campo politico, esposto più di ogni altro al mutar dei venti) rende malfidi ed incerti i contratti a esecuzione differita, nei quali può sempre accadere che uno dei contraenti, se son cambiate nel frattempo le condizioni del mercato, s'accorga a un certo momento che l'affare non è più

¹¹ Cfr. sul problema Jemolo, *Continuità o discontinuità costituzionale nelle vicende italiane del 25 luglio 1943*, in "Rend. Acc. Lincei", 1947.

¹² Esposito, *op. cit.*

conveniente per lui e s'ingegni come meglio può per sottrarsi all'adempimento.

Questo spirito di rinvio era talmente penetrato nei metodi della Costituente (che, specialmente negli ultimi mesi, si trovò costretta a deliberare affrettatamente per compiere i suoi lavori nel termine prefisso) da arrivare a questo paradossale colmo: di rimettere al futuro parlamento anche il perfezionamento pratico di quel supremo organo di garanzia costituzionale (la Corte costituzionale) che doveva servire a difendere la Costituzione *proprio contro i possibili attentati del parlamento*: come chi dicesse, se è permesso adoprare un paragone esopiano, dare in appalto ai lupi la costruzione dei cancelli che dovrebbero sbarrare l'ingresso dell'ovile!

È nota la distinzione che i costituzionalisti fanno tra costituzioni *flessibili* e costituzioni *rigide*,¹³ cioè tra costituzioni le cui norme sono modificabili con leggi ordinarie, e costituzioni le cui norme possono essere modificate soltanto con un procedimento apposito, più rigoroso e solenne dell'ordinario procedimento legislativo. La facilità con cui durante il fascismo lo Statuto albertino, di tipo flessibile, era stato smontato pezzo per pezzo mediante leggi ordinarie di cui passava inosservata la portata costituzionale, indusse l'assemblea Costituente ad adottare per la Repubblica italiana il sistema opposto della costituzione rigida, per il quale, se il legislatore ordinario emana una legge in contrasto con qualche norma costituzionale, non si applica il principio comune che la legge posteriore prevale su quella anteriore, ma si applica il diverso principio che la legge costituzionale prevale sempre su quella ordinaria; la quale, se è emanata in contrasto colla Costituzione, nasce viziata da illegittimità costituzionale e per questo è *inefficace*. Senonché la dichiarazione di illegitti-

¹³ Cfr. Mortati, *Istituzioni*, 2ª ed., p. 96.

mità costituzionale di una legge ordinaria che sia in contrasto colla Costituzione è demandata a un apposito organo supremo, la Corte costituzionale (art. 134 s.), in mancanza della quale non esiste nella Costituzione altro organo che possa togliere vigore *erga omnes* alle leggi costituzionalmente illegittime.

Ora questa Corte costituzionale, per curiosa combinazione, fu proprio uno di quegli organi soltanto disegnati, che l'assemblea Costituente non ebbe tempo di portare a compimento, e la cui concreta attuazione fu demandata dalla Costituente al futuro parlamento: il quale fu lasciato così praticamente libero di emanare in contrasto colla Costituente quante leggi ordinarie avesse voluto, fino a quando non gli saltasse in testa di provvedere *da se stesso* a dar vita a quella Corte costituzionale che avrebbe dovuto servire a impedirglielo!

Anche la "rigidezza" delle norme costituzionali, che nei propositi della Costituente doveva essere uno dei caratteri essenziali e innovatori della Costituzione repubblicana, è nata dunque, ed è rimasta, come una affermazione astratta, che avrebbe avuto bisogno di altre leggi per diventare operativa e concreta: non solo è stato rimesso al legislatore ordinario l'obbligo di portare a compimento la Costituzione, ma gli è stato rimesso altresì il compito di creare l'organo *che dovrebbe vigilare sull'adempimento di quest'obbligo*!

Vero è che nell'attesa il compito di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi ordinarie se lo è assunto, nei limiti in cui è stato possibile, la Magistratura; ma, non potendo la Magistratura andare al di là del suo compito istituzionale che è quello di applicare le leggi ai casi concreti, essa ha dovuto limitarsi a esercitare il sindacato di costituzionalità in via incidentale, disapplicando caso per caso (in verità in non molti casi!) le leggi giudicate illegittime, senza potersi assumere l'ufficio, riservato alla Corte costituzionale, di dichiararne in via principale la inefficacia *erga omnes*.

La Costituzione italiana nacque dunque, di fatto, come costituzione flessibile, che attendeva dal legislatore ordinario (e attende ancora) i mezzi occorrenti per farla diventare compiutamente rigida!

L'inadempimento costituzionale

Quest'obbligo di portare a compimento la Costituzione, che l'assemblea Costituente lasciava in eredità al futuro parlamento, in qual modo avrebbe dovuto essere adempiuto, se vi fosse stata nelle Camere uscite dalle elezioni del 18 aprile 1948, la volontà di adempierlo?

La stessa Costituzione dettava i tempi: aveva cura, in numerosissime sue disposizioni, di avvertire espressamente, in un separato comma, che il precetto costituzionale rimaneva in attesa di essere attuato mediante una apposita legge ordinaria, che doveva considerarsi come sua necessaria conseguenza; e in molti casi, per mettere meglio in evidenza l'urgenza di far entrare in vigore gli istituti costituzionali lasciati a mezzo o di adeguare allo spirito democratico le sopravvivenze legislative dei passati regimi, dettava addirittura i termini entro i quali il nuovo parlamento avrebbe dovuto portare a compimento, in via di urgenza, il suo lavoro.

Prima di tutto dunque, per necessità logica, il nuovo parlamento avrebbe dovuto occuparsi di perfezionare la parte organizzativa e strutturale della Costituzione, in tutti gli istituti rimasti incompiuti: dar vita cioè alla Corte costituzionale (art. 137 secondo comma; VII disp. trans.); al Consiglio superiore della Magistratura (art. 104, 108, VII disp. trans.); all'ordinamento regionale (art. 5, 115-133, art. 83; VIII, IX disp. trans.); al referendum (art. 75 ultimo comma, art. 138); al Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (art. 99).

Subito dopo avrebbe dovuto intraprendere la revisione delle vecchie leggi rimaste in vigore e al loro coordinamento colla Costituzione: revisione degli organi speciali di giurisdizione (VI disp. trans.); riordinamento del Tribunale militare supremo (*ibidem*); adeguamento delle vecchie leggi all'ordinamento regionale (IX disp. trans.); revisione e coordinamento delle precedenti leggi costituzionali (XVI disp. trans.).

In terzo luogo il parlamento avrebbe dovuto metter mano al lavoro legislativo tracciato dalla parte *ordinativa*, per dare un contenuto pratico ai diritti individuali proclamati con tanta generosità verbale dalla Costituzione: cominciando da quelli civili e politici, per entrare poi nel vasto campo dei rapporti sociali, nel quale si doveva intraprendere quel generale e profondo rinnovamento economico, destinato a diventare, come si è visto, uno dei caratteri essenziali della fisionomia costituzionale del nuovo Stato.

In realtà, fino ad oggi, *neppur uno di questi compiti è stato assolto*: nessuno degli organi costituzionali rimasti incompiuti nella parte organizzativa è entrato in vigore; nessuna revisione delle vecchie leggi è stata neppure iniziata; nessuna legge è stata approvata per tradurre in realtà le promesse della parte *ordinativa*. Nessuno dei termini che le disposizioni transitorie avevano assegnato per i compiti più urgenti (art. VI, VIII, IX, XVI) è stato non diciamo rispettato, ma neppure preso in considerazione, se non altro allo scopo di trovare qualche pretesto per prorogarlo. (E la dottrina e la giurisprudenza hanno dovuto limitarsi a riconoscere che, siccome tali termini non sono accompagnati da alcuna sanzione giuridica, ad essi deve riconoscersi funzione meramente "sollecitatoria" e non "perentoria": sicché il legislatore può tranquillamente lasciarli cadere, senza alcuna conseguenza giuridica!)¹

¹ Sez. unite, 17 febbraio 1954, in "Riv. dir. proc.", 1954, n. 2.

A rileggere oggi la meticolosità con cui l'assemblea Costituente aveva creduto di poter assegnare precisi compiti al nuovo parlamento, perfino prefiggendo i termini entro i quali tali compiti avrebbero dovuto essere eseguiti, non si sa se ammirare di più la ingenuità (se pure fu ingenuità) con cui l'assemblea Costituente confidò nella lealtà costituzionale del futuro parlamento, o la disinvoltura con cui il parlamento successivo alla Costituente dimostrò di non voler prendere sul serio (è la frase esatta) le prescrizioni della Costituente. Il periodo legislativo che va dal 18 aprile 1948 al 7 giugno 1953 passerà alla storia come il quinquennio dell'inadempimento costituzionale: e, a voler meglio specificare i caratteri di questo inadempimento, si dovrà concludere (come si vedrà) che si è trattato in gran parte di inadempimento *voluto*, cioè, si direbbe nel linguaggio civilistico, *doloso*.

Per meglio intendere gli aspetti tecnici di questo singolarissimo fenomeno di inadempimento costituzionale, col quale parlamento e governo si sono rifiutati finora di fare quanto dovevano per aiutare la Costituzione *a finire di nascere* (in termini di medicina legale si dovrebbe pensare, piuttosto che a un infanticidio, a un procurato aborto), è opportuno tornare su quella distinzione, a cui già si accennò, tra norme *precettive* e norme *programmatiche*: la quale è stata in questi anni, nella dottrina e nella giurisprudenza, uno dei campi preferiti di quella polemica che si potrebbe chiamare la "battaglia per l'attuazione della Costituzione".²

Appena entrata in vigore la Costituzione, i giuristi

² Cfr., tra la molta letteratura, Azzariti, *Problemi attuali di dir. costituzionale*, Milano, 1951, p. 95 ss.; Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; Esposito, *op. cit.*, p. 263 ss.; Barile e Predieri, in *Commentario sistematico della Cost. italiana*, cit., vol. I, p. 69 ss.; Balladore Pallieri, scritto cit., p. 29 e più ampie citazioni ivi, p. 79.

cominciarono a discutere sulla natura delle sue norme: quale fosse, cioè, la efficacia di esse nei confronti delle leggi dei precedenti regimi, e quali fossero i loro "destinatari", cioè i soggetti nei cui confronti esse potessero spiegare immediato effetto precettivo.

Si sarebbe potuto pensare (come da principio qualcuno sostenne) che a questo problema giuridico si dovesse dare una soluzione unitaria; che, cioè tutte le norme della Costituzione si dovessero ugualmente considerare come indirizzate non direttamente alle persone singole, per regolare immediatamente, in deroga alle leggi precedenti, i loro rapporti individuali, ma soltanto al futuro legislatore, al quale esse avrebbero affidato l'incarico di tradurre i principi da esse dettati in leggi ordinarie, che sarebbero state a loro volta precettive nei confronti dei singoli. Le norme costituzionali sarebbero state concepite così come viventi in una specie di empireo giuridico, quasi in una "quarta dimensione", fuori del mondo in cui operano nei confronti dei singoli le leggi ordinarie: con qualche somiglianza colle norme del diritto internazionale, che è obbligatorio per gli Stati, ma che diventa rilevante per i singoli solo quando lo Stato di cui sono sudditi le traduca per essi in norme di diritto interno.

Ma la soluzione unitaria apparve subito inaccettabile; e cominciò la discussione sulle distinzioni. A cominciare dalla sentenza delle Sezioni unite penali del 7 febbraio 1948 e dalla decisione 26 maggio 1948, V Sez., del Consiglio di Stato,³ che ebbero grande importanza per l'impostazione del problema, la giurisprudenza cominciò a distinguere nella Costituzione le norme *precettive* da quelle *direttive* o *programmatiche*, e ulteriori approfondimenti della dottrina giunsero a distinguere nella Costitu-

³ Esposito, *op cit.*, p. 283.

zione tre tipi di norme:⁴ *precettive di applicazione immediata*, le quali entrano immediatamente in vigore anche nei confronti dei singoli, impedendo la emanazione di leggi ordinarie discordanti e modificando o abrogando quelle anteriori che siano in contrasto; *precettive di applicazione differita*, che impediscono la emanazione di leggi ordinarie in contrasto, ma che non possono entrare in vigore immediatamente nei confronti dei singoli, perché la loro entrata in vigore è condizionata alla emanazione di leggi di attuazione, che il precetto costituzionale espressamente prescrive al legislatore ordinario; *direttive o meramente programmatiche*, le quali non contengono né per i singoli un precetto cogente né per il legislatore un invito a legiferare, ma solo principi direttivi sui quali dovrà orientarsi, se e quando il legislatore lo riterrà conveniente, la legislazione ordinaria.

Su questa tripartizione formale si può anche dire che oggi siano imperniate dottrina e giurisprudenza. Ma le divergenze, più che riguardare la tripartizione, sono sempre vive sui caratteri che distinguono il secondo dal terzo tipo di norme: in quanto, di fronte a chi ritiene che le differenze di formulazione riscontrabili tra questi due tipi non abbiano alcuna rilevanza giuridica, vi è chi sostiene che anche alle norme precettive di applicazione differita si debba riconoscere, ancor prima che siano emanate le leggi ordinarie di attuazione, immediata efficacia abrogativa nei confronti delle precedenti leggi che siano in contrasto col precetto. E vi è dissenso anche sull'efficacia delle norme meramente programmatiche, nelle quali qualcuno scorge non un semplice rinvio platonico alla legislazione dell'avvenire, ma principi generali già entrati a far parte dell'ordinamento giuridico, e già fin d'ora atti a servire da limiti per l'attività discrezionale amministra-

⁴ Cfr. Azzariti, *op. cit.*, p. 103, n. 2.

tiva e da criteri per l'interpretazione giudiziaria.⁵ Queste divergenze sui criteri generali di distinzione si aggravano e si spezzettano in tante discussioni di specie, quando si tratta di stabilire in quale di questi tre tipi rientrino ad una ad una le norme della Costituzione che a volta a volta vengono in questione: e spesso in queste polemiche, anche se i sostenitori delle varie opinioni figurano di volerle limitare al campo strettamente giuridico, entrano sottintesi politici, in quanto attribuire carattere precettivo o programmatico a una norma costituzionale può essere l'espedito dialettico di cui alcuni si servono per affrettare l'attuazione della Costituzione democratica ed altri viceversa per confinarla nel limbo, e intanto lasciare in vigore e dar nuovo credito alle vecchie leggi del regime fascista, fino a che venga il momento, da essi auspicato, di poterla anche formalmente abolire.

È opportuno vedere da vicino le più caratteristiche espressioni di questo inadempimento costituzionale, facendo il punto al momento in cui scriviamo, cioè alla fine del febbraio 1955.

1) Cominciamo dagli inadempimenti nella parte strutturale della Costituzione. Qui il discorso potrà dividersi in due parti: movendo dal passare in rassegna gli organi o istituti che dovrebbero esserci e non ci sono ancora, per trattar poi del rovescio della medaglia, cioè degli organi che ci sono ancora e dovrebbero non esserci più.

a) Il caso più sorprendente (forse si potrebbe dire il più mortificante) è quello della Corte costituzionale: senza la quale, non può essere praticamente garantita quella *rigidezza* che avrebbe dovuto essere uno dei caratteri essenziali della nuova Costituzione. L'assemblea Costi-

⁵ Cfr. specialmente il volume, già citato, del Crisafulli, p. 27 ss.

tuente aveva incluso nella Costituzione le norme fondamentali sulla competenza (art. 134) e la composizione (art. 135) della Corte costituzionale e sugli effetti delle decisioni (art. 136); ma, per la fretta di approvare il testo della Costituzione entro il 1947, aveva dovuto rinviare le altre disposizioni, ancora occorrenti per attuare praticamente il funzionamento della Corte, a una separata legge costituzionale e ad una legge ordinaria (art. 137, commi primo e secondo). La separata legge costituzionale fu approvata *in articulo mortis* dalla stessa Costituente (l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1); ma purtroppo fu lasciato al nuovo parlamento il compito di dettare con legge ordinaria "le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte". Tra queste norme, da stabilire con legge ordinaria, ci dovevano essere quelle sulle modalità da seguire nella scelta dei quindici giudici della Corte, che secondo la Costituzione dovrebbero essere nominati per un terzo dal presidente della Repubblica, per un terzo dal parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti). Colla maggioranza schiacciante che la democrazia cristiana aveva ottenuto nel nuovo parlamento uscito dalle elezioni del 18 aprile 1948, sarebbe stato facile a questa maggioranza, se avesse voluto, com'era suo dovere, lealmente affrettare l'entrata in funzione della Corte costituzionale, arrivare all'approvazione delle norme di attuazione in pochi mesi. In realtà la maggioranza, accorgendosi che l'entrata in funzione della Corte costituzionale sarebbe stata un incomodo ostacolo alla strapotenza che le derivava dal numero, ritenne politicamente preferibile sottrarsi al suo dovere costituzionale, e organizzò quella sistematica schermaglia dilatoria di emendamenti a catena, in virtù della quale il disegno di legge presentato al Senato il 14 luglio 1948, riuscì a diventar legge (*dopo cinque anni di discussioni!*) soltanto l'11 marzo 1953, alla

vigilia dello scioglimento della legislatura.⁶ I particolari di questa sorprendente macchinazione parlamentare, che rimarrà nella storia come un esempio tipico di "ostruzionismo di maggioranza", sono già stati narrati:⁷ qui basterà ricordare che tutti gli sforzi ostruzionistici della maggioranza si concentrarono sulle disposizioni concernenti la nomina dei giudici della Corte, al duplice scopo di trovare, per quelli che dovevano essere nominati dal parlamento, un modo di nomina che permettesse di escludere, in contrasto col regolamento della Camera (art. 13, implicitamente richiamato dall'art. 63 della Costituzione),⁸ i rappresentanti della minoranza; e di condizionare la scelta dei cinque giudici di nomina presidenziale alla proposta del governo.⁹ Di questi due scopi, il primo fu raggiunto (o almeno così credettero i proponenti) coll'espedito di richiedere per l'elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare la maggioranza qualificata di tre quinti, secondo l'emendamento degli on. Gaetano Martino e Paolo Rossi;¹⁰ il secondo fu raggiunto soltanto a metà, perché in luogo della formula presentata alla Camera dall'on. Fumagalli, che, condizionando la scelta presidenziale alla proposta preventiva del governo, avrebbe annullato del tutto questa prerogativa costituzionale del presidente, il Senato insisté per una formula più ambigua, e apparentemente più rispettosa, che si limitava ad assoggettare le nomine presidenziali alla controfirma successiva del Guardasigilli (art. 4), lasciando all'avvenire la precisazione del valore da dare a questa controfirma. Secondo questa legge 11 marzo 1953 (pubblicata il 14 marzo) la

⁶ L. 11 marzo 1953, n. 87.

⁷ Cfr. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, sul "Ponte" del 1953: I, p. 129; II, p. 274; III, p. 433.

⁸ Ivi, p. 436.

⁹ Ivi, p. 441.

¹⁰ Ivi, p. 439.

Corte avrebbe dovuto entrare in funzione “entro due mesi dalla pubblicazione della presente legge”: entro un mese sarebbero dovute avvenire le elezioni dei cinque giudici di competenza delle supreme magistrature; poi, entro i quindici giorni successivi, quella dei cinque di nomina parlamentare; e per ultimo quella dei cinque di nomina presidenziale. Naturalmente, anche questi termini si sono risolti in una beffa: mentre la elezione dei primi cinque avvenne regolarmente nel termine prefisso, la nomina di quelli di competenza parlamentare, nella imminenza delle elezioni politiche, fu rimandata *sine die* alla nuova legislatura, nella quale la coalizione governativa confidava di poter ottenere, attraverso il “premio di maggioranza” stabilito dalla nuova legge elettorale, una prevalenza così massiccia che superasse i tre quinti occorrenti per nominare i cinque giudici senza concorso della minoranza.

Ma l'esito delle elezioni politiche del 7 aprile 1953 fu diverso da quello sperato dalla coalizione; la maggioranza dei tre quinti (anche sommando alla democrazia cristiana i cosiddetti “partiti minori”) non fu raggiunta. Così il nuovo parlamento, nell'impossibilità di mettere insieme senza l'opposizione una maggioranza di tre quinti, ha dovuto di rinvio in rinvio rimandare fino ad oggi la elezione dei cinque giudici di competenza parlamentare, e di conseguenza è rimasta bloccata finora anche la nomina, che secondo la legge 11 marzo 1953, art. 1 e disp. trans. I, dev'essere successiva, dei cinque di competenza presidenziale. Quasi si direbbe che colla legge 11 marzo 1953 il governo abbia brillantemente trovato il mezzo per impedire che la Corte costituzionale possa mai più entrare in funzione, e per liberarsi così per sempre da questo incomodo.

b) Qualcosa di simile è accaduto per il Consiglio superiore della Magistratura.¹¹ Questo consesso, al quale la

¹¹ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 22.

Costituzione aveva voluto dare l'importanza di un organo costituzionale, *superiorem non recognoscens*, che fosse il coronamento supremo della Magistratura, concepita come "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", avrebbe dovuto essere radicalmente ricostituito, rendendolo interamente elettivo sotto la presidenza del presidente della Repubblica (art. 104) e trasformandolo da organo consultivo in organo deliberante, in modo da trasferirgli l'esercizio di tutti i poteri amministrativi sulla carriera e sulla disciplina dei magistrati (art. 105), che secondo l'ordinamento precedente, tuttora in vigore, sono di competenza del ministro della Giustizia.

Ma anche qui, come per la Corte costituzionale, i precetti costituzionali, per esser tradotti in pratica, avevano bisogno dell'opera del legislatore ordinario, che avrebbe dovuto stabilire con legge le nuove norme "sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura" (art. 108): fino a che questa legge non fosse stata emanata, doveva rimanere in vigore l'ordinamento giudiziario precedente (disp. trans. VII), secondo il quale, anche dopo le limitazioni introdotte dal r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511, il potere di disporre (specialmente negli alti gradi) sulla carriera e sulla disciplina dei magistrati è in mano del governo, in aperto contrasto col principio costituzionale dell'autonomia e della indipendenza della Magistratura.

Qui, durante la prima legislatura, si è fatto nel campo legislativo ancora meno che per la Corte costituzionale: perché sul nuovo ordinamento giudiziario, pur essendosi svolti accurati studi preparatori in sede ministeriale, il parlamento non ha mai neanche cominciato a discutere, non essendo mai stato presentato dal governo alle Camere il relativo disegno di legge.¹² Qui però il ritardo, più che dal desiderio del governo di non svincolare la Magi-

¹² Cfr. la n. 15 di p. 31.

struttura dal suo controllo politico, è derivato dalla difficoltà tecnica di trovare una soluzione pratica che riesca ad appagare contemporaneamente due esigenze in apparenza contrastanti, entrambe espresse nella Costituzione; la quale, mentre da una parte vuole una Magistratura anche amministrativamente e disciplinarmente indipendente dal governo con estensione anche al pubblico ministero delle garanzie di indipendenza assicurata alla magistratura giudicante (art. 107), lascia però al ministro della Giustizia la responsabilità politica di fronte alle Camere per gli atti del suo dicastero (art. 95 secondo comma), la quale evidentemente presuppone nel ministro la conservazione di certi poteri di vigilanza e di iniziativa disciplinare (art. 107 secondo comma; art. 110),¹³ che non è facile conciliare coll'assoluta indipendenza della Magistratura.¹⁴

Così, a distanza di sette anni, l'Ordine giudiziario, nonostante le proteste ogni anno ripetute nei congressi dell'Associazione dei magistrati, rimane nella condizione di (sia pur limitata) dipendenza dal governo, nella quale si trovava prima della Costituzione in base al r.d.l. 31 maggio 1946:¹⁵ e questa incompiutezza, come quella della Corte costituzionale, si riverbera su tutto l'ordinamento giuridico, perché, essendo la indipendenza della Magi-

¹³ Cfr. Mortati, *Ist.*, p. 547.

¹⁴ La letteratura sul problema della indipendenza della Magistratura, e sulla istituzione del Consiglio superiore della Magistratura è ricchissima; cfr. la relazione e discussione svoltasi dinanzi alla Associazione fra gli studiosi del processo civile, pubblicate sotto il titolo *Sul Consiglio superiore della Magistratura*, Milano, 1953.

¹⁵ Durante la I legislatura fu presentata al Senato, dall'on. Conti ed altri, una proposta di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, n. 2591. Non arrivò alla discussione e decadde colla fine della legislatura. Il 9 novembre 1954 il Guardasigilli De Pietro ha presentato al Senato un disegno di legge contenente *Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Cons. sup. della Magistratura*.

struttura la più alta garanzia della legalità, ogni imperfezione di questa garanzia rischia di mettere in pericolo in tutti i campi la certezza e la tutela dei diritti individuali.

c) Inattuato è rimasto un istituto che la Costituzione aveva accolto come strumento di collaborazione *diretta* del popolo alla funzione legislativa: il referendum popolare, ideale caro alla tradizione repubblicana, che la Costituzione prevede in due casi, con funzione abrogativa per le leggi ordinarie (art. 75), e con funzione formativa per le leggi costituzionali (art. 138 secondo comma).¹⁶

d) Inattuato del pari è rimasto l'ordinamento regionale, una delle più originali innovazioni della Repubblica italiana; la quale, unitaria ma repartita in enti regionali forniti di autonomia, avrebbe dovuto presentarsi, in virtù di questo audace decentramento di poteri legislativi, come esempio di un nuovo tipo di Stato, lo "Stato regionale".¹⁷

La Costituzione, nel suo art. 115, adopa una formula al tempo presente, che potrebbe far credere all'immediata costituzione delle Regioni: "Le Regioni *sono* costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione". In realtà le Regioni entrate in funzione sono soltanto quelle create prima dell'approvazione della Costituzione, con particolari condizioni di autonomia, secondo speciali statuti già approvati con leggi costituzionali dalla stessa assemblea Costituente e considerate a sé dall'art. 117 della Costituzione: cioè la Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige, la Valle

¹⁶ Cfr. Balladore Pallieri, scritto cit., p. 38. Durante la prima legislatura fu presentato dalla presidenza del Consiglio un disegno di legge, contenente *Norme sul referendum e sulla iniziativa legislativa del popolo*: fu varie volte rimandato dalla Camera al Senato (C. n. 349, S. n. 1608; C. nn. 349-148 B; S. n. 1608 B; C. nn. 349-148 D) e poi decadde.

¹⁷ Cfr. Baschieri, Bianchi d'Espinosa, Giannattasio, *La Costituzione italiana*, Firenze 1949, p. 383; Crisafulli, *op. cit.*, p. 179 ss.

d'Aosta (alle quali si dovrà aggiungere, dopo il ritorno di Trieste all'Italia, quella del Friuli-Venezia Giulia: disp. trans. X).

Ma per tutte le altre (art. 131), la cui istituzione era stata affidata al legislatore ordinario (rinvii alla legge ordinaria si trovano negli art. 117, 118, 119, 122, ecc.) sono state emanate soltanto alcune leggi preparatorie,¹⁸ ma gli enti regionali non sono stati costituiti, né sono state indette le elezioni dei Consigli regionali che secondo la disp. trans. VIII avrebbero dovuto essere indette “entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione”, né è stato neanche cominciato quell'adeguamento delle leggi “alle esigenze delle autonomie locali e della competenza legislativa attribuita alle Regioni”, che secondo la disp. trans. IX doveva essere compiuto “entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione”. Sempre più si va diffondendo perciò la convinzione che l'ordinamento regionale, nonostante che l'esperimento dell'autonomia nelle Regioni già costituite abbia dato in complesso esito soddisfacente, debba rimanere, per il resto del territorio nazionale, un ideale inattuato: e ciò non solo perché contro l'ordinamento regionale si è energicamente pronunciato il partito liberale, e perché gli stessi più ardenti fautori di esso, specialmente appartenenti al partito repubblicano, sembrano oggi meno convinti dell'urgenza di questo problema; ma perché in generale in questi anni, contro tutte le innovazioni costituzionali che potrebbero portare nella società italiana nuovi fermenti di vita, e specialmente contro quello che porterebbe a diminuire, colla creazione di più solide autonomie locali, la onnipot-

¹⁸ Legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali; legge 24 dicembre 1948, n. 1465, sulle elezioni regionali. Mentre correggo le bozze è in discussione dinanzi alla Camera un disegno di legge sui Consigli regionali.

tenza della burocrazia governativa, è tornato alla riscossa lo spirito conservatore di un regime di polizia, che può esercitare il suo controllo solo attraverso un sistema di rigoroso accentramento. La mancata istituzione delle Regioni non è dunque un problema di interesse regionale: esso riguarda l'essenza costituzionale dello Stato e il fallimento di uno dei più caratteristici aspetti della sua rinascita democratica.

Si aggiunga che la mancata attuazione dell'ordinamento regionale ha reso inattuabile una quantità di disposizioni costituzionali che presupponevano la istituzione delle Regioni: l'art. 83 secondo comma, per il quale all'elezione del presidente della Repubblica "partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale" (disp. trans. II);¹⁹ l'art. 57, secondo il quale "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale"; gli art. 75, 121, 138, che danno ai Consigli regionali poteri di iniziativa per presentare leggi alle Camere, o per richiedere il referendum allo scopo di far abrogare una legge o di provocare una revisione costituzionale. Naturalmente è rimasto inattuato il nuovo ordinamento che doveva esser dato alla giustizia amministrativa in sede regionale (art. 125) e alle nuove forme di controllo sugli enti autarchici minori (art. 130), che la Costituzione voleva sottratti al controllo del governo centrale.

e) Un altro organo rimasto finora sulla carta è il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (art. 99), che la Costituzione aveva istituito con funzioni di consulenza e di collaborazione (anche con iniziativa legislativa) alla legislazione economica e sociale. Anche per l'attuazione di esso

¹⁹ Si discute, mentre correggo queste bozze, se, non essendo state ancora costituite le Regioni e non essendo stati eletti i Consigli regionali, le imminenti elezioni presidenziali possano avvenire costituzionalmente a norma della disp. trans. II, che era stata dettata per la prima elezione: cfr. Boeri, *L'elezione del Presidente*, sulla "Stampa" del 15 febbraio 1955.

l'art. 99 rimanda alla legge ordinaria: e anche qui, come per tutte le altre materie attinenti all'ordinamento sindacale e al lavoro, che attendono ancora la disciplina legale demandata dalla Costituzione al legislatore ordinario (art. 39, 40, 46), le leggi di attuazione sono ancora da venire.²⁰

2) Alla mancata attuazione, nella parte strutturale della Costituzione, degli organi istituzionalmente destinati a dare alla Repubblica italiana i suoi caratteri più originali e più innovatori, fa riscontro la sopravvivenza di organi propri del precedente regime o creati nel periodo di trapasso, che, lasciati in funzione a titolo provvisorio in attesa delle leggi che avrebbero dovuto sopprimerli o coordinarli alle esigenze della Costituzione, vanno riprendendo di fatto, quanto più tempo passa, l'autorità e l'atteggiamento di organi definitivi. Questo fenomeno di sopravvivenza è specialmente rilevabile nel campo giudiziario e amministrativo.

a) La Costituzione ha posto il principio (art. 102) che "non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali". Ma siccome, com'è noto, nell'ordinamento precedente la funzione giurisdizionale non era esercitata soltanto dall'autorità giudiziaria ordinaria (Ordine giudiziario, art. 104), ma per certe speciali materie era repartita tra numerosi organi speciali di giurisdizione (le cosiddette "giurisdizioni speciali"), la Costituzione, pur lasciandoli provvisoriamente in vita, aveva stabilito che "entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente

²⁰ Durante la I legislatura, fu presentato un disegno sull'*Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro* (S. n. 318; C. n. 2442). Durante la II legisl. il disegno sullo stesso oggetto (C. n. 568) è stato ripresentato ed è in discussione dinanzi al parlamento mentre correggo le bozze.

esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari" (disp. trans. VI).

Passati i cinque anni, non solo le giurisdizioni speciali preesistenti sono ancora tutte in funzione, ma il lavoro di revisione legislativa, che entro questo termine avrebbe dovuto essere compiuto per stabilire quali di esse fossero da abolire e quali da conservare con opportune modificazioni, non è stato neanche iniziato né messo allo studio: il che è tanto più grave, in quanto l'art. 108 aveva previsto la necessità di una legge ordinaria che provvedesse ad assicurare "l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia" (esigenza di indipendenza e di imparzialità particolarmente sentita nel contenzioso tributario), riconoscendo con ciò che fino ad oggi tale indipendenza non è assicurata. Anche l'ordinamento della giustizia amministrativa nelle Regioni, che avrebbe dovuto portare all'abolizione delle funzioni giurisdizionali oggi affidate alle Giunte provinciali amministrative (art. 125), è rimasto, di conseguenza, inattuato.

Una parte della dottrina aveva sostenuto che, decorsi inutilmente i cinque anni fissati dalla disp. VI, tutte le giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (meno quelle espressamente fatte salve da tale disposizione) dovessero intendersi *ipso iure* decadute; ma nella giurisprudenza e nella dottrina più recente è prevalsa l'opinione che mentre ha carattere precettivo immediato la norma dell'art. 102 che vieta la istituzione di nuovi giudici speciali, quelli preesistenti alla Costituzione siano soltanto soggetti a "revisione", come e quando il legislatore ordinario crederà, e intanto possano rimanere in funzione così come sono, *per omnia saecula*.²¹

²¹ Cfr. per ultimo P. Barile, in "Riv. di dir. proc.", 1954, n. 2; Guarino, in "Foro it.", 1954, parte III, p. 110.

b) Uno speciale discorso merita la giustizia militare.

Durante i lavori dell'assemblea Costituente, quando era ancora recente il fervore della guerra partigiana, che aveva fatto sorgere dal nulla, mentre l'esercito fascista si dissolveva, un esercito di popolo, poté essere approvata nell'ultimo comma dell'art. 52, una formula che pareva promettere un fondamentale rinnovamento del vecchio ordinamento militare: "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"; e vi fu chi, in coerenza, propose l'abolizione dei tribunali militari e la loro conservazione soltanto in tempo di guerra. Ma, la corrente conservatrice prevalse, e i tribunali militari furono mantenuti anche per il tempo di pace, "soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate" (quel "soltanto" voleva avere evidentemente un significato polemico e restrittivo) ed espressamente eccettuati (insieme col Consiglio di Stato e colla Corte dei Conti) dalla prevista revisione generale delle giurisdizioni speciali (disp. trans. VI); la stessa disp. trans., nel suo ultimo comma dispose però che "entro un anno" dall'entrata in vigore della Costituzione "si provveda con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111".

Anche qui, il termine previsto dalla Costituzione è rimasto inosservato; e la giustizia militare è rimasta in piedi con tutti i suoi organi e colla competenza e procedimento regolati dai codici militari del tempo fascista, rispondenti non allo "spirito democratico" voluto dalla Costituzione, ma allo spirito autoritario e caporalesco proprio del regime precedente. Di questa pervicace sopravvivenza si è avuta la prima prova clamorosa nel deferimento alla giustizia militare di due "borghesi", i giornalisti Renzi ed Aristarco, il primo per aver scritto e il secondo per aver pubblicato sulla rivista di cui era direttore una rievocazione dell'aggressione fascista alla Grecia, nella quale le autorità militari di oggi hanno cre-

tenza della burocrazia governativa, è tornato alla riscossa lo spirito conservatore di un regime di polizia, che può esercitare il suo controllo solo attraverso un sistema di rigoroso accentramento. La mancata istituzione delle Regioni non è dunque un problema di interesse regionale: esso riguarda l'essenza costituzionale dello Stato e il fallimento di uno dei più caratteristici aspetti della sua rinascita democratica.

Si aggiunga che la mancata attuazione dell'ordinamento regionale ha reso inattuabile una quantità di disposizioni costituzionali che presupponevano la istituzione delle Regioni: l'art. 83 secondo comma, per il quale all'elezione del presidente della Repubblica "partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale" (disp. trans. II);¹⁹ l'art. 57, secondo il quale "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale"; gli art. 75, 121, 138, che danno ai Consigli regionali poteri di iniziativa per presentare leggi alle Camere, o per richiedere il referendum allo scopo di far abrogare una legge o di provocare una revisione costituzionale. Naturalmente è rimasto inattuato il nuovo ordinamento che doveva esser dato alla giustizia amministrativa in sede regionale (art. 125) e alle nuove forme di controllo sugli enti autarchici minori (art. 130), che la Costituzione voleva sottratti al controllo del governo centrale.

e) Un altro organo rimasto finora sulla carta è il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (art. 99), che la Costituzione aveva istituito con funzioni di consulenza e di collaborazione (anche con iniziativa legislativa) alla legislazione economica e sociale. Anche per l'attuazione di esso

¹⁹ Si discute, mentre correggo queste bozze, se, non essendo state ancora costituite le Regioni e non essendo stati eletti i Consigli regionali, le imminenti elezioni presidenziali possano avvenire costituzionalmente a norma della disp. trans. II, che era stata dettata per la prima elezione: cfr. Boeri, *L'elezione del Presidente*, sulla "Stampa" del 15 febbraio 1955.

l'art. 99 rimanda alla legge ordinaria: e anche qui, come per tutte le altre materie attinenti all'ordinamento sindacale e al lavoro, che attendono ancora la disciplina legale demandata dalla Costituzione al legislatore ordinario (art. 39, 40, 46), le leggi di attuazione sono ancora da venire.²⁰

2) Alla mancata attuazione, nella parte strutturale della Costituzione, degli organi istituzionalmente destinati a dare alla Repubblica italiana i suoi caratteri più originali e più innovatori, fa riscontro la sopravvivenza di organi propri del precedente regime o creati nel periodo di trapasso, che, lasciati in funzione a titolo provvisorio in attesa delle leggi che avrebbero dovuto sopprimerli o coordinarli alle esigenze della Costituzione, vanno riprendendo di fatto, quanto più tempo passa, l'autorità e l'atteggiamento di organi definitivi. Questo fenomeno di sopravvivenza è specialmente rilevabile nel campo giudiziario e amministrativo.

a) La Costituzione ha posto il principio (art. 102) che "non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali". Ma siccome, com'è noto, nell'ordinamento precedente la funzione giurisdizionale non era esercitata soltanto dall'autorità giudiziaria ordinaria (Ordine giudiziario, art. 104), ma per certe speciali materie era repartita tra numerosi organi speciali di giurisdizione (le cosiddette "giurisdizioni speciali"), la Costituzione, pur lasciandoli provvisoriamente in vita, aveva stabilito che "entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente

²⁰ Durante la I legislatura, fu presentato un disegno sull'*Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro* (S. n. 318; C. n. 2442). Durante la II legisl. il disegno sullo stesso oggetto (C. n. 568) è stato ripresentato ed è in discussione dinanzi al parlamento mentre correggo le bozze.

esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari" (disp. trans. VI).

Passati i cinque anni, non solo le giurisdizioni speciali preesistenti sono ancora tutte in funzione, ma il lavoro di revisione legislativa, che entro questo termine avrebbe dovuto essere compiuto per stabilire quali di esse fossero da abolire e quali da conservare con opportune modificazioni, non è stato neanche iniziato né messo allo studio: il che è tanto più grave, in quanto l'art. 108 aveva previsto la necessità di una legge ordinaria che provvedesse ad assicurare "l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia" (esigenza di indipendenza e di imparzialità particolarmente sentita nel contenzioso tributario), riconoscendo con ciò che fino ad oggi tale indipendenza non è assicurata. Anche l'ordinamento della giustizia amministrativa nelle Regioni, che avrebbe dovuto portare all'abolizione delle funzioni giurisdizionali oggi affidate alle Giunte provinciali amministrative (art. 125), è rimasto, di conseguenza, inattuato.

Una parte della dottrina aveva sostenuto che, decorsi inutilmente i cinque anni fissati dalla disp. VI, tutte le giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (meno quelle espressamente fatte salve da tale disposizione) dovessero intendersi *ipso iure* decadute; ma nella giurisprudenza e nella dottrina più recente è prevalsa l'opinione che mentre ha carattere precettivo immediato la norma dell'art. 102 che vieta la istituzione di nuovi giudici speciali, quelli preesistenti alla Costituzione siano soltanto soggetti a "revisione", come e quando il legislatore ordinario crederà, e intanto possano rimanere in funzione così come sono, *per omnia saecula*.²¹

²¹ Cfr. per ultimo P. Barile, in "Riv. di dir. proc.", 1954, n. 2; Guarino, in "Foro it.", 1954, parte III, p. 110.

b) Uno speciale discorso merita la giustizia militare.

Durante i lavori dell'assemblea Costituente, quando era ancora recente il fervore della guerra partigiana, che aveva fatto sorgere dal nulla, mentre l'esercito fascista si dissolveva, un esercito di popolo, poté essere approvata nell'ultimo comma dell'art. 52, una formula che pareva promettere un fondamentale rinnovamento del vecchio ordinamento militare: "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"; e vi fu chi, in coerenza, propose l'abolizione dei tribunali militari e la loro conservazione soltanto in tempo di guerra. Ma, la corrente conservatrice prevalse, e i tribunali militari furono mantenuti anche per il tempo di pace, "soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate" (quel "soltanto" voleva avere evidentemente un significato polemico e restrittivo) ed espressamente eccettuati (insieme col Consiglio di Stato e colla Corte dei Conti) dalla prevista revisione generale delle giurisdizioni speciali (disp. trans. VI); la stessa disp. trans., nel suo ultimo comma dispose però che "entro un anno" dall'entrata in vigore della Costituzione "si provveda con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111".

Anche qui, il termine previsto dalla Costituzione è rimasto inosservato; e la giustizia militare è rimasta in piedi con tutti i suoi organi e colla competenza e procedimento regolati dai codici militari del tempo fascista, rispondenti non allo "spirito democratico" voluto dalla Costituzione, ma allo spirito autoritario e caporalesco proprio del regime precedente. Di questa pervicace sopravvivenza si è avuta la prima prova clamorosa nel deferimento alla giustizia militare di due "borghesi", i giornalisti Renzi ed Aristarco, il primo per aver scritto e il secondo per aver pubblicato sulla rivista di cui era direttore una rievocazione dell'aggressione fascista alla Grecia, nella quale le autorità militari di oggi hanno cre-

duto di ravvisare (sotto il profilo della continuità delle istituzioni militari nonostante il cambiamento del regime) il reato di "oltraggio alle Forze armate" della Repubblica: si è avuta così la sorpresa di accorgersi che, sotto la Repubblica "democratica", due "borghesi", cioè due cittadini soggetti solo potenzialmente agli obblighi militari, ma attualmente "in congedo" e non "in servizio alle armi", possono anche oggi, come sotto il fascismo, essere arrestati *manu militari*, sottratti ai tribunali comuni e giudicati dai tribunali militari per un reato *di stampa*, commesso nell'esercizio della loro professione civile di giornalisti! Nonostante la insurrezione dell'opinione pubblica di tutti i partiti, i due giornalisti sono stati condannati in stato di carcerazione dal tribunale militare di Milano con sentenza poi confermata dal Tribunale supremo militare: e il loro caso non è rimasto isolato; perché in seguito la stessa sorte è toccata ad altri giornalisti arrestati e giudicati dai tribunali militari, non più soltanto per il reato di oltraggio all'esercito combattente, ma altresì per quello di oltraggio alle forze di polizia, considerate come facenti parte delle Forze armate della Repubblica, o addirittura "per oltraggio al governo"! ²²

Non è questa la sede per far la critica dell'interpretazione puramente letterale dell'art. 103 della Costituzione, colla quale la giurisprudenza è arrivata a giustificare, sulla base dei codici penali militari del 1941, questa

²² Si è letto sulla stampa quotidiana del 26 gennaio 1955 che il procuratore del tribunale militare territoriale di Firenze, su denuncia della questura, ha citato un giornalista direttore di un giornale murale per aver riportato su di esso alcune frasi tolte da un discorso pronunciato dal sen. Terracini al Senato ("il governo che ha permesso le orge di Capocotta ha vietato la festa dell'Unità alle Cascine"), nel quale fatto il predetto procuratore ha ravvisato il reato previsto dall'art. 81 del C. p. militare; il Tribunale supremo militare, con sentenza del 1° marzo lo ha assolto perché il fatto non costituisce reato.

estensione della giurisdizione militare ai civili;²³ che può diventare, per la massima parte dei cittadini italiani politicamente attivi (quali sono quelli che, pur non trovandosi sotto le armi, sono ancora in età di potervi essere richiamati) uno strumento di censura politica, tale da investire tutta la loro vita civile, e perfino, com'è avvenuto nel caso di Renzi e Aristarco, le manifestazioni dell'arte e della cultura. È stato giustamente rilevato da giuristi non sospettabili di tendenze estremistiche che lo "spirito democratico della Repubblica", secondo la formula dell'art. 54 della Costituzione, non permette questa interpretazione puramente letterale dell'articolo 103, ligia, come se nulla fosse cambiato, al totalitarismo militaresco del fascismo, per il quale anche i civili, cioè "i cittadini di sesso maschile dai 18 ai 65 anni, per alcuni reati già previsti dal codice penale comune devono essere giudicati non più dai tribunali ordinari, ma da quelli militari; sicché il codice penale comune e il giudice ordinario resteranno solo per i fanciulli, le donne, i decrepiti, gli invalidi, e per gli stranieri!"²⁴ Con questa interpretazione, solo i riformati alla leva godono oggi in Italia della piena libertà politica; per gli altri, ogni manifestazione politica può dar luogo all'arresto e al processo *manu militari*.

Sulla gravità di questa minaccia alla libertà, che a scopo di repressione politica potrebbe essere attuata in misura sempre più vasta senza ricorrere a leggi speciali (mentre scrivo queste pagine, i casi si moltiplicano) non c'è bisogno di insistere: quando si pensa che nell'ordinamento

²³ Cfr. in proposito in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, il saggio di Achille Battaglia, e nel volume sul processo Renzi e Aristarco *Dall'Arcadia a Peschiera*, Bari, Laterza, 1954, il mio saggio *Gli aspetti giuridici costituzionali del processo*, p. 8 ss.

²⁴ G. Azzariti, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano 1951, p. 106; Bellavista, *Costituzione e giurisdizione militare*, in "Riv. it. di dir. proc. penale", anno 1, fasc. I, 1954.

prefascista i reati politici, ed in ispecie quelli di stampa, non solo erano di competenza della giurisdizione ordinaria, ma avevano in più, fino dal 1848, la garanzia della giuria popolare, non si può dire che sia da considerarsi un progresso in senso democratico la situazione dell'Italia d'oggi, dove il giudizio sui reati politici, anche se commessi a mezzo della stampa, può esser demandato *ratione personae* ai giudici militari, la cui indipendenza e la cui preparazione giuridica non è garantita come per i giudici ordinari: il che potrebbe far pensare che in Italia siano già pronti all'occorrenza, senza bisogno di speciale proclamazione, gli strumenti giudiziari dello stato d'assedio.²⁵

Contro questa farisaica interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, deputati di diverse tendenze politiche hanno presentato alla Camera, sulla scia del movimento di opinione pubblica suscitato dall'arresto di Renzi e Aristarco, tre proposte di legge di iniziativa parlamentare, tendenti a riportare la giurisdizione dei tribunali militari entro i suoi limiti costituzionali, cioè nei limiti dei soli reati "militari" che siano commessi da militari "in servizio alle armi".²⁶ Mentre scrivo, sono state portate all'esa-

²⁵ Cfr. il mio scritto già citato nel volume *Dall'Arcadia a Peschiera*, p. 15. Il problema è stato riproposto in termini molto precisi da Ernesto Battaglini, avvocato generale presso la Corte di Cassazione, nel suo articolo *I tribunali militari*, sulla "Stampa" del 18 febbraio 1955; e da Filippo Zinni, sostituto procuratore militare presso il tribunale di Milano (nella rivista "Il Giornalismo", 15 febbraio 1955), il quale ha scritto che "incompatibilmente colla nostra civiltà giuridica, gli attuali tribunali militari non hanno sufficienti esperti in diritto, sono formati da superiori gerarchici dell'imputato, pronunciano sentenze che nel merito sono definitive... Inoltre i giudici, tutti i giudici, non godono di alcuna garanzia costituzionale e dipendono dal potere esecutivo" (è un militare che parla!).

²⁶ Si tratta delle proposte di legge 24 settembre 1953 di iniziativa dei deputati Luzzatto, Badini Confalonieri ed altri; 29 settembre 1953, d'iniziativa dei deputati Capalozza ed altri; 29 settembre 1953, d'iniziativa del deputato Ariosto (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, legisl. II, doc. nn. 170, 186-87).

me della competente commissione della Camera; ma vi incontrano la resistenza delle solite forze conservatrici coalizzate contro la Costituzione.

c) Del pari sono rimasti finora lettera morta i disegni di legge, per il “riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all’art. 111”, che doveva essere compiuto, come si è detto, entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione.

Il riordinamento aveva carattere di urgenza, perché l’art. 111 della Costituzione aveva stabilito, con norma perentoriamente precettiva, che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione *per violazione di legge*”. Per l’art. 400 del codice penale militare del tempo fascista contro le sentenze del Tribunale supremo militare il ricorso alla Cassazione era concesso soltanto in via *straordinaria*, non per violazione di legge, ma solo per motivi di “incompetenza o eccesso di potere”: esso era dunque per quanto si riferiva al merito delle sue decisioni, un organo incontrollabile e per questo “supremo”, *legibus solutus, superiorem non recognoscens*. La Costituzione, col suo art. 111, si era illusa di poter assoggettare anche il Tribunale supremo militare al controllo di legalità, pieno e non straordinario, della Corte di Cassazione: garanzia, questa sì veramente suprema, di giustizia e di uniformità del diritto. Ma, a quanto pare, alla burocrazia militare non è andato a genio che il Tribunale supremo militare diventasse meno supremo di quanto era sotto il fascismo, e che dovesse assoggettarsi, come tutte le giurisdizioni speciali, al controllo di legalità dei giudici togati, cioè dei giudici borghesi, e per evitare il riordinamento imposto dalla Costituzione, considerato in certe sfere come un attentato rivoluzionario al prestigio del Tribunale supremo militare, si è felicemente svolta nel chiuso dibattito delle commissioni parlamentari, una manovra di

“ostruzionismo di maggioranza” (parallela a quella che ha bloccato la Corte costituzionale) della quale ho già avuto occasione in altra sede di illustrare le poco edificanti vicende.²⁷

Presentato dal ministro Pacciardi un disegno di legge,²⁸ che, in ossequio alla Costituzione, trasformava il Tribunale supremo militare in organo di seconda istanza soggetto al ricorso ordinario in Cassazione, trovò subito fiere opposizioni in sede di commissioni parlamentari; e la stessa sorte ebbe anche la proposta dell'on. Leone, che per dare una certa soddisfazione allo “spirito militare”, voleva istituire per i ricorsi contro il Tribunale supremo militare una sezione specializzata della Cassazione, con partecipazione di magistrati militari.²⁹ La discussione in assemblea fu iniziata dinanzi alla Camera il 15 novembre 1950, ma fu subito interrotta; e così il disegno di legge, con generale soddisfazione della burocrazia militare, rimase insabbiato per tutta la prima legislatura. Alla fine del 1953 è stato ripresentato al nuovo parlamento dal ministro Taviani;³⁰ ma attende ancora di esser messo in discussione.

In tal modo il Tribunale supremo militare continua, dopo sette anni dall'entrata in vigore della Costituzione, a sfuggire al sindacato di legalità della Corte suprema e ad essere il solo ed incontrollato interprete della legge penale militare, che, data la perdurante estensione di essa anche ai civili “in congedo”, può voler dire il solo ed

²⁷ *Dall'Arcadia a Peschiera*, pp. 18-19.

²⁸ Camera dei Deputati, doc. n. 248, 18 dic. 1948.

²⁹ Relazione Leone e Carignani, 26 maggio 1950, doc. della Camera n. 248 A. Cfr. un'acutissima critica di questo disegno di legge in Azzariti, *Una minaccia di deformazione della Corte di Cassazione*, in “Foro it.”, 1951, IV, col. 1 ss., riprodotto in *Problemi attuali di dir. costituzionale*, p. 256 ss.

³⁰ Camera dei Deputati, legisl. II, doc. n. 551, 23 dicembre 1953.

incontrollato giudice della condotta politica dei cittadini soggetti ad obblighi militari.³¹

A questo riuscito tentativo di sottrarre finora il Tribunale supremo militare al sindacato della Corte di Cassazione, ha dato mano la stessa Corte di Cassazione. Essendo l'art. 111 della Costituzione una norma chiaramente precettiva, la sua entrata in vigore nei confronti del Tribunale supremo militare avrebbe potuto tutt'al più rimaner sospesa solo per quell'anno, entro il quale la disp. trans. VI prescriveva il suo riordinamento: decorso inutilmente quel termine "è chiaro che a decorrere dal 1° gennaio 1949, quantunque non fatto l'accennato riordinamento, la disposizione dell'art. 111 ha piena applicazione e l'ordinario ricorso per cassazione diventa senz'altro proponibile."³² Ma la Corte di Cassazione è andata in contrario avviso:³³ essa cioè, negando all'art. 111 della Cost. ogni efficacia abrogativa nei confronti dell'art. 400 C. p. m., ha ritenuto che il ritardo del legislatore ordinario nell'attuare il riordinamento prescritto è sufficiente a prorogare il termine di sospensione stabilito nella VI disp. trans., rimanendo pertanto inapplicabile *sine die* l'art. 111 al Tribunale supremo militare. *Cedant togae armis!*

d) La mancata attuazione dell'ordinamento regionale ha lasciato sopravvivere uno dei più potenti organi periferici del potere esecutivo centrale, che dalla Costituzione era stato implicitamente destinato a sparire: il prefetto. Gli art. 124 e 125 della Costituzione prevedono che solo nel capoluogo di ogni regione vi sia un "commissario del governo", e che "il controllo di legittimità sugli atti ammi-

³¹ Si veda nel saggio di Battaglia incluso in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, qualche esempio dello spirito con cui il Tribunale supremo militare interpreta le leggi relative alla guerra partigiana!

³² Azzariti, *op. cit.*, p. 283.

³³ Sent. 15 genn. 1949, in "Foro it.", 1949, II, 175.

nistrativi della regione sia esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica" (art. 125), mentre l'art. 130 stabilisce che il controllo sugli atti delle province e dei comuni è esercitato da "un organo della regione": il che evidentemente voleva significare abolizione dei prefetti nelle loro attuali funzioni, fondate sulla legge comunale e provinciale, che, mentre istituisce un prefetto in ogni provincia, dà ad esso compiti assai più vasti che non siano quelli del controllo sull'amministrazione degli enti locali, in quanto lo definisce come l'organo che "rappresenta il potere esecutivo nella provincia" e che, come tale, "tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza".³⁴ È rimasto famoso l'articolo di Luigi Einaudi, pubblicato il 17 luglio 1944 e intitolato *Via il prefetto!*,³⁵ nel quale erano sostenute con grande vigore idee, che, a rileggerle oggi, sembrano... sovversive: "Democrazia e prefetto repugnano profondamente l'uno all'altro. Né in Italia, né in Francia, né in Spagna, né in Prussia si ebbe mai e non si avrà mai democrazia, finché esisterà il tipo di governo accentrato, del quale è simbolo il prefetto". Ma, nonostante che l'Italia sia oggi una repubblica "democratica", tutto l'apparato delle prefetture è rimasto immutato, e con esso l'ordinamento degli organi di polizia, la cui competenza è ancora regolata dal t. u. 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di P.S. Anche la disposizione dell'art. 109 Cost., secondo la quale "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia

³⁴ Questa è la formula adottata dalla l. 8 marzo 1949, n. 277, che ha modificato quella più enfatica del testo fascista del 1934, in cui il prefetto era definito, con manifesto autoritarismo, "la più alta autorità dello Stato nella provincia". Ma la variazione di formula non ha ridotto di fatto i poteri politici dei prefetti, come riconosce G. Trapani sul "Mondo" del 30 marzo 1954.

³⁵ Ora ripubblicato nel volume *Il Buongoverno*, Bari, Laterza, 1954, p. 52. Cfr. anche gli articoli di Jemolo, *I prefetti*, sul "Mondo" del 9 marzo e 30 marzo 1954.

giudiziaria", ha lasciato di fatto immutata la situazione precedente.

e) Un altro curioso esempio di sopravvivenza costituzionale derivante dalla mancata attuazione della Costituzione è quello dell'Alta Corte per la Regione siciliana, la quale, istituita in Roma dagli art. 24 e 25 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2, avrebbe dovuto logicamente cessar di funzionare quando fosse entrata in vigore la Corte costituzionale prevista dalla Costituzione, non essendo concepibile che quando esisterà una Corte costituzionale unica per tutta la Repubblica, possa esservi un organo regionale competente a decidere anch'esso sulla costituzionalità delle leggi dello Stato.

Ma siccome la Corte costituzionale voluta dalla Costituzione è ancora una pura espressione verbale, l'Alta Corte per la Sicilia, che qualcuno ha chiamato una specie di "*monstrum* giuridico",³⁶ continua a funzionare per forza d'inerzia.

3) La mancata attuazione nell'apparato costituzionale di alcuni organi essenziali e la sopravvivenza *sine die* di organi appartenenti a un regime che si credeva superato, non poteva non avere deleterie ripercussioni sulla parte *ordinativa* della Costituzione, cioè su quella destinata a regolare lo Stato-società, e a garantire ai cittadini i diritti essenziali di libertà.

La interdipendenza tra le due parti di una Costituzione, quella organizzativa e quella ordinativa, è evidente: è proprio nel campo dei diritti individuali che le carenze organiche diventano praticamente avvertibili dai singoli.

³⁶ Baschieri, Bianchi d'Espinosa, Gianquattasio, *La Costituzione italiana*, cit., p. 440.



Affinché le proclamazioni dei diritti individuali, solennemente consacrati nella Costituzione, abbiano una efficacia pratica, non basta che le formule in cui essi sono scritti siano precise e spesso perfino troppo verbose, ma occorre soprattutto che funzionino in maniera efficiente e sicura gli organi costituzionali posti a garanzia di quei diritti. La inefficienza della parte organizzativa della Costituzione si risolve in una minor tutela per i diritti scritti nella parte ordinativa; e può anche avvenire (come vedremo che è avvenuto in Italia in questo decennio) che il perfezionamento della parte organizzativa *sia preordinatamente ritardato o eluso dalle forze politiche al potere, proprio allo scopo di evitare che l'entrata in vigore degli organi di garanzia costituzionale dia un contenuto pratico ai diritti individuali*. Così, come la parte organizzativa reagisce necessariamente su quella ordinativa, può accadere che questa diventi, nei calcoli politici del partito al potere, il *prius* su quella: nel senso che, da una preordinata volontà di lasciare indifesi ed incerti i diritti individuali, venga come conseguenza l'arresto di quei perfezionamenti strutturali che la Costituzione aveva preordinato a garanzia di quei medesimi diritti. È stato notato da tempo che le proclamazioni dei diritti individuali messe a preambolo o inserite nelle costituzioni hanno quasi sempre un movente polemico contro gli abusi che sono stati particolarmente sperimentati sotto il regime precedente, dal cui crollo è nata la nuova costituzione. Anche nella Costituzione italiana le principali innovazioni furono ispirate da una presa di posizione polemica contro il fascismo.³⁷

Questo è specialmente visibile in quella parte della Costituzione che regola i diritti civili e i diritti politici, cioè quei diritti di libertà e di uguaglianza che il fascismo aveva soprattutto mortificato e conculcato. Dopo ven-

³⁷ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 3.

t'anni di un regime poliziesco, nel quale ormai ogni diritto individuale aveva perduto consistenza fino a ridursi a una mera aspettativa aleatoria rimessa alla grazia dell'autorità onnipotente, era naturale che si leggesse nella Costituzione sorta dalle rovine del fascismo una vigorosa riaffermazione di quei diritti fondamentali che il fascismo aveva sistematicamente disconosciuti, e, in corrispondenza, una minuziosa organizzazione di garanzie pratiche, atte a tradurre in realtà la proclamata intangibilità di quei diritti. "La Costituzione volle il ritorno all'impero del diritto":³⁸ e tutti i controlli e contrappesi che la Costituzione organizzò per rendere sempre più effettivo questo ritorno al principio della legalità, erano preordinati a risolversi in sostanza in una più perfetta e sicura tutela dei diritti individuali³⁹.

L'adozione del sistema della costituzione *rigida*, che toglieva agli organi legislativi il potere di modificare con leggi ordinarie i principi fondamentali in essa consacrati, mirava soprattutto a sottrarre i diritti individuali "al pericolo di menomazioni per causa dei contingenti interessi delle maggioranze parlamentari del momento";⁴⁰ e la possibilità data al cittadino di sollevare nei giudizi in cui fosse individualmente interessato, la eccezione di illegittimità costituzionale della legge (l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 art. 1) e di provocare così la sospensione del giudizio e l'intervento della Corte costituzionale per dichiarare la inefficacia *erga omnes* della legge che avesse violato la Costituzione, era una garanzia pratica con cui il singolo era messo in grado di difendere il suo diritto contro gli attentati dello stesso legislatore o del governo.

³⁸ Ivi, p. 6.

³⁹ Cfr. ampiamente in proposito P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, specialmente la Sez. III, dedicata alla "tutela delle situazioni attive", p. 159 ss.

⁴⁰ Balladore Pallieri, scritto e loc. cit.

Del pari in una maggior tutela dei diritti individuali si dovevano risolvere le norme miranti ad assicurare alla Magistratura un'assoluta indipendenza dal governo (art. 104) in modo che l'applicazione giudiziaria della legge fosse al riparo da ogni inframmettenza politica del potere esecutivo;⁴¹ e a render sempre più piena la garanzia giurisdizionale miravano le norme che stabilivano la motivazione obbligatoria di tutti i provvedimenti giurisdizionali e l'ammissibilità del ricorso in Cassazione per violazione di legge contro tutte le sentenze degli organi giurisdizionali ordinari e speciali (art. 111).

Ma soprattutto era evidente nella Costituzione la cura di mettere al sicuro i diritti "inviolabili" contro gli attentati dell'amministrazione e della polizia e di ridurre nei più ristretti confini l'ambito dei poteri discrezionali del potere esecutivo, che sono in tutti i regimi dispotici l'arma più usata contro la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. L'esigenza della "giustizia nell'amministrazione", dalla quale settant'anni fa nacque in Italia la giurisdizione di legittimità del Consiglio di Stato, si trova riaffermata e rafforzata in numerose disposizioni della Costituzione: la norma più significativa in proposito, alla quale soltanto l'Esposito ha dato l'importanza fondamentale che essa vuole avere,⁴² è quella dell'art. 97, la quale stabilisce che nella organizzazione dei pubblici uffici "siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione": il che significa che nell'esercizio della pubblica amministrazione *l'interesse pubblico non deve andar confuso coll'interesse del partito che è al governo*. La tutela giurisdizionale sempre ammessa contro gli atti della pubblica amministrazione (art. 113, primo comma); l'inefficacia di ogni disposizione che la escluda o la limiti per determinate categorie di atti

⁴¹ Cfr. A. Battaglia, *L'art. 104 e la Magistratura*, Roma 1954.

⁴² Cfr. specialmente Esposito, *La Costituzione italiana*, p. 256 ss.

(art. 113, secondo comma); la responsabilità diretta dei funzionari per atti compiuti in violazione dei diritti individuali (art. 28), tutte queste disposizioni vorrebbero essere altrettante *riaffermazioni della legalità contro l'arbitrio amministrativo*.⁴³ Allo stesso scopo concorre l'art. 109 che si propone di porre la polizia giudiziaria alle dirette dipendenze della Magistratura, e l'art. 112 che riafferma il principio della legalità dell'azione penale. Come i diritti individuali, così la sfera di autonomia degli enti locali avrebbe dovuto essere messa al coperto, se fosse stato attuato l'ordinamento regionale, dalle arbitrarie interferenze del potere esecutivo centrale: a questo scopo era dettato l'art. 130, che, restringendo il controllo di merito sugli atti degli enti autarchici, veniva a rafforzare la loro autonomia.

Da tutte le parti si cercava di chiudere il varco all'arbitrio del potere esecutivo, che minaccia le libertà individuali e le autonomie locali, e di assoggettare anche il potere esecutivo all'autorità della legge, in modo da garantire in ogni campo la certezza del diritto, prima condizione d'ogni libertà.

Ora proprio nel campo della certezza e della tutela dei diritti individuali si devono purtroppo lamentare in questi anni le maggiori inadempienze costituzionali. Non diciamo, ben s'intende, che, a causa di tali inadempienze, sia di fatto restaurato in Italia un regime di arbitrio paragonabile a quello fascista. Dir questo, vorrebbe dire chiudere gli occhi sulla realtà. Anche qui vogliamo riferirci al giudizio di uno studioso non sospetto di ostilità politica al governo attuale: "Chiunque, per quanto prevenuto verso l'attuale governo democratico italiano, non potrà non rilevare il profondo abisso che separa, in materia di diritti di libertà,

⁴³ Esposito, *op. cit.*, p. 258.

il passato regime fascista da quello presente. La libertà della discussione politica, la possibilità della esistenza dei più vari partiti politici, la frequenza infinitamente minore di arbitrarie vessazioni dell'individuo da parte della polizia, stanno a testimoniare l'enorme progresso compiuto. Ma quando si è rilevato cotesto, si è rilevata in realtà ancora ben poca cosa. Perché se poi ci chiediamo se la Costituzione sia stata in questo campo compiutamente realizzata, o *anche appena se i diritti di libertà siano in Italia attualmente riconosciuti con quella estensione che essi tradizionalmente hanno secondo i comuni concetti dei popoli democratici, la risposta deve essere assai più cauta*".⁴⁴

Questo giudizio risale a due anni fa: probabilmente oggi, a distanza di due anni, dovrebbe essere ancor più severo. In sostanza si può dire che in Italia in questo momento i diritti individuali di libertà e di uguaglianza sono garantiti in modo molto meno sicuro e integrale di quello che vorrebbero far credere le disposizioni, così minuziose e rigorose, dettate dalla Costituzione: non c'è più l'illimitato arbitrio del regime fascista, ma non c'è ancora la piena legalità democratica promessa dalla Costituzione. L'arbitrio governativo sopravvive oggi in Italia molto più prepotente e radicato di quello che le norme della Costituzione, se fossero lealmente attuate, potrebbero consentire: tanto che si può perfino dubitare (come si dirà) se l'Italia si possa oggi qualificare come uno "Stato di diritto", nel quale il principio di *legalità* sia qualcosa di più di un'etichetta. Ha osservato argutamente Gaetano Azzariti che "la rigidità della nostra Costituzione risulta molto attenuata dalla sperimentata possibilità della sua inosservanza":⁴⁵ lo stesso si potrebbe ripetere per il principio di legalità, che risulta molto attenuato dalla

⁴⁴ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 29.

⁴⁵ *Problemi attuali di dir. cost.*, cit., p.257.

sperimentata possibilità, data al governo, di violarlo impunemente ogni giorno.

Prima di passare in rassegna i casi più tipici di inadempienze costituzionali nel campo dei diritti individuali civili o politici, è utile avvertire che i modi di queste inadempienze sono stati finora, per così dire, indiretti e dissimulati sotto parvenze formali di legalità. Non si è giunti cioè (finora) alle leggi "eccezionali", destinate ad abolire o a sospendere apertamente la Costituzione: si è cercato piuttosto di eluderla, facendo mostra di prepararsi ad attuarla al più presto e violandola caso per caso. Solo di recente, in un comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954, sul quale avremo occasione di tornare, si è enunciato in forma aperta e programmatica il proposito di abolire in generale, per tutti gli appartenenti a certi partiti, il principio della imparzialità amministrativa.

A tale scopo di elusione costituzionale hanno servito, a volta a volta, i seguenti procedimenti.

a) Col non dare attuazione all'organo di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi, si è tolto ai cittadini il mezzo legale per provocare, sollevando in via incidentale l'eccezione di incostituzionalità, l'intervento della Corte costituzionale, che sola potrebbe dichiarare *erga omnes* la inefficacia delle leggi contrarie alla Costituzione. Così la legge contraria alla Costituzione, anche se si trova il giudice del caso singolo che si rifiuti di applicarla a quel caso, rimane ugualmente efficace ed obbligatoria per l'avvenire, e l'amministrazione può continuare a esigerne l'osservanza, intestandosi a considerarla, per conto suo, conforme alla Costituzione, anche se la giurisprudenza insegna il contrario (cfr., per esempio, p. 258, lett. f).

b) In ossequio al principio della continuità dell'ordinamento giuridico, si sono lasciate in vigore tra le leggi del precedente regime fascista anche quelle (e soprattutto quelle) che davano agli organi centrali o periferici del potere esecutivo, illimitati e insindacabili poteri discre-

zionali, tali da incidere profondamente sui diritti individuali, fino al punto di ridurli a semplici interessi privi di tutela. Tipico il caso del t.u. della legge di Pubblica Sicurezza del 18 giugno 1931, "una delle leggi poliziesche più offensive dei diritti di libertà fra quante ne esistono al mondo",⁴⁶ in forza della quale le autorità di polizia conservano poteri discrezionali praticamente illimitati, del tutto inconciliabili col principio di legalità; e accanto a questa si possono mettere gli articoli già citati della legge comunale e provinciale, che danno ai prefetti poteri così vasti da rendere illusoria l'autonomia degli enti locali e insieme, sotto il profilo della tutela dell'ordine pubblico (art. 19 legge com. e prov.; art. 2 t. u. legge di P.S.), le libertà fondamentali dei cittadini.

c) Sono rimasti in vigore i "codici fascisti": e sotto questa espressione si debbono intendere, perché in essi sopravvive intatto l'autoritarismo inquisitorio del fascismo, i *codici penali*, cioè il Codice penale, e il Codice di procedura penale, che sono del 1931 e portano il nome del guardasigilli Alfredo Rocco (ai quali si devono aggiungere, come se non bastasse, i Codici penali militari del 1941, i quali, come già si è detto, hanno sì gran braccia da prendere non soltanto i militari, ma tutti i cittadini atti alle armi). Nei codici *civili*, cioè nel Codice civile in cui è rifuso anche il Codice di commercio, e nel Codice di procedura civile lo spirito fascista non è penetrato in profondità: essi, quantunque portati a compimento nel 1941, sono stati la conclusione di un movimento scientifico e giurisprudenziale maturatosi in un cinquantennio e il fascismo non ha fatto altro che mettere il suo marchio, come usava fare, su un pensiero giuridico che non gli apparteneva. Questo è vero per il Codice civile, dal quale è stato facile cancellare le infiltrazioni razziali o corporative penetrate

⁴⁶ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 31.

in qualche formula; ma soprattutto per il Codice di procedura civile, che è stato la traduzione in legge del pensiero di un grande studioso liberale, Giuseppe Chiovenda, al quale per il suo antifascismo le autorità accademiche dell'Università di Roma rifiutarono perfino, quando morì nel 1937, le onoranze funebri. Ma nei codici penali del 1931 rimasti oggi quasi interamente invariati, sopravvive in maniera tanto più pericolosa quanto più subdola, il freddo spirito inquisitorio e poliziesco del fascismo, per il quale era capovolto il principio della presunzione di innocenza (oggi riaffermato a parole dall'art. 27 della Costituzione). Ciò si dice per il Codice di procedura penale, che nella fase investigativa abbandona il cittadino alla mercé di una polizia non dipendente e non sufficientemente controllata dal magistrato, e nella fase istruttoria lo lascia senza difensore, infliggendo anche all'innocente la pena, che può trascinarsi per anni, della carcerazione preventiva.⁴⁷ Ma si può dire altresì, e forse a maggior ragione, per il Codice penale; il quale, specialmente nel titolo "dei delitti contro la personalità dello Stato" (artt. 241-313), è un codice *di partito* (di un partito, si noti, oggi *disciolto e vietato!*) le cui disposizioni, fondate su una concezione totalitaria dello Stato che escludeva la pluralità dei partiti e considerava delittuosa l'eterodossia, degnamente fiancheggiavano le disposizioni della legge di P.S. entrate in vigore nello stesso anno. Codice penale, Codice di procedura penale, legge di P.S. costituirono insieme, nel 1931, i testi fondamentali della tirannia fascista: e sono ancora tutt'e tre in vigore! In questo stesso volume Achille Battaglia ha dimostrato come, nelle norme tutt'ora vigenti del Codice penale che puniscono i reati politici, sopravvivano in sostanza tutte le incriminazioni eccezionali contenute nella famosa legge

⁴⁷ Cfr. su tutto questo il libro, diventato ormai classico, di Achille Battaglia, *Processo alla giustizia*, Bari, Laterza, 1954.

26 novembre 1926, n. 2008, che istituì il Tribunale Speciale; ed è veramente sorprendente (e mortificante) che in questo decennio i pochi ritocchi apportati alla legislazione penale si siano limitati a qualche variazione delle formule in cui era adoprata scopertamente la terminologia fascista, senza che sia stata non diciamo proposta, ma neanche studiata o prospettata, una rielaborazione *ab imis* di tutta quella parte della legislazione penale dentro la quale il fascismo aveva fatto penetrare in profondità la sua ispirazione totalitaria.⁴⁸ La superficialità, la timidezza e quasi si direbbe la incoscienza dei progetti di riforma penale preparati in questi anni sono motivo, più che di stupore, di sconforto: un Codice penale appositamente costruito per sopprimere tutte le opinioni politiche diverse da quella dominante, continua a rimanere tranquillamente in vigore, ad essere applicato collo stesso spirito, in un ordinamento costituzionale che si fonda sulla libertà di opinione (art. 21) e sulla pluralità dei partiti (art. 49). La Magistratura si trova quotidianamente ad applicare articoli che le possono permettere di considerare delittuose, secondo la concezione dello Stato fascista, opinioni che sono libere e lecite nello Stato democratico (cfr. per es. artt. 269, 270, 271, 272, 273, 274, ecc.), o articoli che sotto il fascismo punivano come oltraggio o vilipendio delle autorità, quelle espressioni di pensiero che in regime democratico dovrebbero essere libere manifestazioni di utile opposizione e di feconda critica politica. Col Codice penale oggi in vigore, che mantiene immutate ed elastiche le infauste formule della dittatura (“disfattismo politico”, “attività antinazionale”, “propaganda sovversiva ed antinazionale” e così via), sarà possibile domani dichiarare delittuose, sotto il

⁴⁸ Ciò vale soprattutto per il Codice penale; per il C. p. p. un disegno di riforma è stato presentato alla Camera dal min. De Pietro il 3 agosto 1954 (doc. n. 1121).

profilo dell' "odio di classe" (art. 415) o della propaganda "antinazionale", (artt. 269, 270, 271, 272), le ideologie di partiti oggi operanti nella vita politica, il cui credo esplicito è stato sempre la lotta di classe o l' internazionalismo. C' è da pensare che a un certo momento, perfino gli aderenti al Movimento federalista europeo, che hanno come caposaldo della loro propaganda la lotta contro il dogma della sovranità dello Stato nazionale (art. 11 della Cost.), possano esser perseguitati in base all' art. 271 del Codice penale, che punisce colla reclusione fino a due anni chi svolge un' attività "diretta a deprimere il sentimento nazionale"!

d) Rimangono in vigore, in tutti i rami della pubblica amministrazione, numerosissime leggi speciali, che qui non si può neanche tentar di elencare, che danno (e danno) al potere esecutivo in materia di licenze, di autorizzazioni, di concessioni, e perfino di concorsi ai pubblici impieghi (art. 1 ultimo comma, del r. d. 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili; ecc.),⁴⁹ il potere "insindacabile" di escludere un cittadino, senza dirne il motivo, dal godimento di certi diritti, che la Costituzione oggi in vigore garantisce di nome a tutti i cittadini senza discriminazioni politiche,⁵⁰ e quindi di distruggere con misure di polizia la proclamata uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge e la altrettanto proclamata "imparzialità dell' amministrazione". Di queste disposizioni, in cui il fascismo aveva affermato la onnipotenza della discrezionalità del potere esecutivo, il governo, col suo comunicato del 4 dicembre 1954, ha dichiarato di volersi sistematicamente servire come strumento di lotta politica contro certi partiti.

e) Anche in attesa della Corte costituzionale che sola

⁴⁹ Cfr. Miele, *L' esclusione dai pubblici concorsi e l' art. 51 della Costituzione*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1952, II, p. 831 ss.

⁵⁰ Cfr. Azzariti, *op. cit.*, p. 108.

potrà togliere efficacia *erga omnes* alle leggi contrarie alla Costituzione, la Magistratura avrebbe potuto, caso per caso, rifiutarsi di applicare le vecchie leggi che fossero espressioni di un regime di polizia in contrasto colla nuova legalità, considerandole abrogate per incompatibilità (art. 15 disp. sulla legge in generale). Ma a questo punto è venuta fuori la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche: e la giurisprudenza in numerosi casi si è andata orientando nel senso di considerar meramente programmatiche, e quindi prive di qualsiasi efficacia abrogativa, anche le norme precettive a efficacia differita. “La volontà di non dare applicazione alla Costituzione, sia da parte del governo, sia della stessa Magistratura, si è rilevata in numerose occasioni. Il mezzo adoperato a tal fine è stato quello di distinguere tra norme precettive e norme meramente programmatiche”.⁵¹ È potuto avvenire così che anche quando nella Costituzione vi sia un precetto apparentemente categorico che afferma un diritto inviolabile del cittadino, la giurisprudenza abbia ritenuto che l'autorità amministrativa ha ancora il potere di disconoscere o limitare quel diritto, perché non è stata ancora emanata, come si sarebbe dovuto in ossequio alla Costituzione, la legge ordinaria abrogatrice della legge fascista sulla quale quel potere si fondava. “La Magistratura italiana, salvo rari casi, ha piuttosto favorito che frenato questa tendenza del governo... E la vecchia disposizione poliziesca fascista continua imperterrita a governare il paese, irridendo alla nuova Costituzione”.⁵²

Attraverso queste molteplici vie è facile intendere come in questi anni non vi sia stato, si può dire, alcuno dei

⁵¹ Balladore Pallieri, scritto cit., pp. 29-31.

⁵² Balladore Pallieri, scritto cit., p. 31.

diritti fondamentali nominalmente garantiti dalla Costituzione, che di fatto non sia stato lasciato alla mercé del potere esecutivo; ora il dire che nella Repubblica italiana i diritti fondamentali del singolo esistono, *ma non esiste il dovere dello Stato di rispettarli*, vale quanto dire che non esistono affatto.

Per dare un elenco compiuto di tutte le inadempienze costituzionali nel campo dei diritti di libertà verificatesi in questi anni, bisognerebbe passare in rassegna centinaia di sentenze e migliaia di atti amministrativi, della massima parte dei quali solo gli interessati, che hanno sofferto l'arbitrio, hanno avuto notizia. Mi limito a dare una esemplificazione molto schematica dei casi più significativi messi in evidenza dalla dottrina: una specie di catalogo, atto a dare un saggio di quello che potrebbe riuscire una edizione "glossata" della Costituzione, nella quale, accanto a tutti gli articoli che non sono stati tradotti in realtà, si scrivesse in margine, in rosso, la glossa *non è vero*.

a) L'art. 13 della Costituzione dice: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o di perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge". *Non è vero*: sono ancora in vigore gli istituti dell'ammonizione e del confino (art. 164 ss., art. 180 ss. legge P.S.) per i quali organi amministrativi alle dipendenze del potere esecutivo (commissioni provinciali presiedute dal prefetto) possono imporre all'ammonito l'obbligo di non abbandonare la sua dimora senza preventivo avviso e di rientrarvi entro certe ore, o al confinato l'obbligo di risiedere in una località determinata.⁵³ La polizia può "fer-

⁵³ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 32; Azzariti, *op. cit.*, p. 104; Nuvolone, *Le leggi penali e la Costituzione*, Milano 1953, pp. 136-140; Barelle, *Costituzione e misure di pubblica sicurezza restrittive della libertà perso-*

mare” e tenere in prigione per una settimana un cittadino incensurato, solo perché si permette di circolare “senza documenti”.⁵⁴

b) L'art. 16 della Costituzione dice che “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”. *Non è vero*: è ancora in vigore l'istituto del rimpatrio obbligatorio con foglio di via (art. 157 ss. legge P.S.), che permette alla polizia di impedire a un cittadino “sospetto” di soggiornare fuori del suo comune e di ricondurvelo in stato di arresto: misura che è stata clamorosamente applicata *anche per ragioni politiche*, coll'arrestare e rimpatriare un conferenziere per impedirgli di tenere *in luogo chiuso* una conferenza politica non gradita al governo.⁵⁵

c) L'ultimo comma dell'art. 16 della Costituzione dice che “ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”. *Non è vero*: anche quando non esistono obblighi di legge (militari, familiari, tributari, giudiziari) la polizia usa sistematicamente, senza dire i motivi o adducendo motivi pretestuosi o addirittura beffardi, negare o ritirare il pas-

nale, in “Foro it.”, 1951, IV, p. 175 ss.; Cass. 22 aprile 1952, in “Giust. Pen.”, 1952, II, p. 1002.

⁵⁴ Cfr. il caso denunciato da Filippo Sacchi, sulla “Stampa” del 3 febbraio 1955, sotto il titolo *Non si può circolare senza documenti*.

⁵⁵ L'ex gesuita prof. Alighiero Tondi venne inviato a Bologna per tenervi, *in un locale chiuso*, una conferenza alla quale si accedeva soltanto per invito: arrivato in automobile a Bologna, fu fermato a pochi chilometri dalla città da una camionetta della polizia, accompagnato in questura, diffidato e riaccompagnato a Roma da quattro agenti (art. 157 t. u. della legge di P. S.). Lo stesso trattamento il prof. Tondi ha dovuto subire dalla polizia in altre città, dove si era recato per conferenze (per ultimo il 1° marzo 1955 a Foggia).

saporto a chi avrebbe diritto di averlo o di conservarlo, limitarlo a certi paesi, cancellarne alcuni dal passaporto già concesso.⁵⁶

d) L'art. 17 dice che "i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senza armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso". *Non è vero*: perché, quantunque la giurisprudenza abbia riconosciuto che questa norma è precettiva, il potere esecutivo l'ha aggirata coll'arrestare e rimpatriare l'oratore che doveva parlare nella riunione convocata in luogo aperto al pubblico o magari in luogo chiuso; ove addirittura, valendosi dei poteri dati dalle leggi fasciste per la tutela del cosiddetto ordine pubblico, il prefetto o il questore non abbiano vietato in anticipo all'oratore di raggiungere la sede dove una sua conferenza politica era stata preannunciata. Talvolta il governo ha autorizzato i prefetti a vietare per un periodo fino a tre mesi le riunioni politiche in singoli comuni o in tutta la provincia, o a vietare le riunioni nell'interno delle fabbriche senza preavviso della polizia.⁵⁷ A Carpi (Modena), l'8 febbraio 1955, il commissario di P.S. ha vietato la introduzione illustrativa ad un film che il noto critico cinematografico Guido Aristarco doveva tenere in un cinematografo, colla motivazione che "in sala avrebbero potuto esservi persone cui non sarebbe stato gradito ascoltare Aristarco".⁵⁸

e) L'art. 17 dice che "delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vie-

⁵⁶ Cfr. in dottrina: Barile, *op. cit.*, pp. 123-27 e 221-2; Cossiga, *Note sulla libertà di espatrio e di emigrazione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1953, I, p. 43 ss.; cfr. anche Calamandrei, sul "Ponte", 1954, n. 9, p. 1281; Flora, sul "Mondo", 18 gennaio 1955. Il ministero dell'Interno giustifica la sua condotta, col dire che l'art. 16 della Cost. è... programmatico! Cfr. Barile, sul "Ponte", 1955, n. 3.

⁵⁷ Barile, *op. cit.*, p. 104.

⁵⁸ Notizia data dall'"Unità" del 10 febbraio 1955.

tarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica". *Non è vero*: la polizia ha continuato a vietare riunioni in luogo pubblico per ragioni esclusivamente politiche, come quando è stata vietata a Firenze nel parco pubblico delle Cascine, tradizionalmente destinato a feste di popolo, una pacifica festa popolare, solo perché era stata indetta da un partito politico di sinistra.

f) L'art. 19 della Costituzione dice che "tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume". *Non è vero*: sulle persecuzioni sistematiche sofferte in questi anni in Italia dalle minoranze protestanti c'è ormai una letteratura;⁵⁹ contro gli arbitrii della polizia, intervenuta in ogni parte d'Italia a vietare manifestazioni di culto in luoghi aperti al pubblico e perfino in luoghi chiusi, ha reagito in molti casi la giurisprudenza, specialmente sotto il profilo del carattere precettivo dell'art. 17, che garantisce il diritto di riunioni senza preavviso, "anche in luogo aperto al pubblico"; ma il governo, dimostrando di non dar peso alla giurisprudenza contraria, ha continuato a considerare in vigore le disposizioni fasciste (quali la circolare min. Interni n. 600/158 del 9 aprile 1935), e ad ispirare la sua azione all'opposto principio (lettera del min. Interni, dir. gen. dei culti, 8 giugno 1951) secondo il quale il carattere precettivo dell'art. 17 "non può intendersi pacificamente esteso alle riunioni religiose che sono regolate in modo particolare da apposite norme" (cioè da quelle, immediatamente successive ai Patti Lateranensi,

⁵⁹ Cfr. Balladore Pallieri, scritto cit., p. 35 e gli scritti ivi citati in nota. Cfr. anche l'inchiesta pubblicata dalla Commissione per gli affari internazionali del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d'Italia, *L'intolleranza religiosa in Italia nell'ultimo quinquennio* (estr. dalla riv. "Protestantesimo", gennaio-marzo 1953).

che si considerano tutt'ora in vigore: l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, sui "culti ammessi"). La Cassazione, da parte sua, non ha creduto poi di poter riconoscere all'art 19 della Costituzione efficacia precettiva immediata, tale da poter dichiarare senz'altro abrogate le disposizioni sui "culti ammessi" che siano in contrasto colla libertà di culto.⁶⁰ Né il governo si è prestato a quelle intese che secondo l'ultimo comma dell'art. 8 della Costituzione avrebbero dovuto portare a regolare con nuove leggi, in ossequio al principio costituzionale della uguale libertà di tutte le confessioni religiose, le relazioni tra lo Stato e le religioni acattoliche.

g) L'art. 21 della Costituzione dice che "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure". *Non è vero*: la polizia continua ad applicare imperturbabilmente l'art. 113 del t.u. di Pubblica Sicurezza, che condiziona la affissione in luogo pubblico di scritti o disegni alla previa licenza della polizia, e la Cassazione continua a condannare i trasgressori di questa norma, affermando che non è stata abrogata dall'art. 21 della Costituzione, perché questa ha carattere programmatico e non precettivo.⁶¹ In realtà, attraverso quell'art. 113, è stata ristabilita di fatto la censura sugli stampati da affiggere, perché le questure ordinano ai tipografi di consegnare un certo numero di copie di ogni stampato prima della consegna al committente, col divieto di effettuare la conse-

⁶⁰ Cass. pen., 3^a Sez., maggio 1953, in "Giust. pen.", 1953, II, p. 966.

⁶¹ Ballardore Pallieri, scritto cit., p. 33; Crisafulli, *op. cit.*, p. 87; G. Guarino, *L'art. 113 t. u. delle leggi di P.S.*, ecc., in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, pp. 381-405; P. Barile, *Soggetto*, pp. 128-31, 137, 224-25; E. Battaglini, *Osservazioni sull'art. 113 della legge di P.S.*, in "Giust. Pen.", 1949, II, p. 872.

gna prima che la questura abbia rilasciato la licenza.⁶² Se poi fosse riproposto il disegno di legge sulla stampa per ragazzi, che la Camera approvò il 6 marzo 1952, la censura preventiva verrebbe ristabilita anche per legge, in aperto contrasto coll'art. 21 della Costituzione.⁶³

h) L'art. 24 della Costituzione dice che "la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento". *Non è vero*: nel procedimento penale, come si è detto, la difesa non è garantita né nella fase investigativa dinanzi alla polizia (che può, senza intervento di difensore, raccogliere dall'arrestato quelle "sommarie informazioni", che spesso decidono dell'esito del processo: art. 225 C. p. p.), né nella fase istruttoria dinanzi al giudice istruttore.⁶⁴

i) L'art. 13 penultimo comma della Costituzione dice

⁶² Per avere un'idea dei criteri secondo i quali la polizia può negare queste licenze, si possono citare due esempi recenti: a Terni la polizia ha vietato "per motivi di ordine e di pubblica sicurezza" l'affissione di un manifesto dell'A.N.P.I. locale, che diceva così: "L'A.N.P.I. di Terni saluta nel compagno Walter Audisio un grande combattente per la libertà, per la indipendenza nazionale e per la pace"; a Roma il prefetto ha ordinato il "sequestro" di un manifesto della Camera del Lavoro con questa motivazione: "considerato che il contenuto del foglio predetto, che reca a sinistra e in alto la fotografia di un reparto tedesco in armi e in basso lo scoppio della bomba atomica sulla città di Hiroscima, tende ad allarmare l'opinione pubblica prevedendo la divisione dell'Europa in due blocchi militari contrapposti; ritenuto che detto foglio se affisso potrebbe determinare pericolosi fermenti nella cittadinanza, anche perché evidentemente diretto ad influenzare l'esame del testo degli accordi internazionali da parte del Senato, ordina il sequestro di tutti gli stampati sopra descritti" (notizia in "l'Unità" del 12 febbraio).

⁶³ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 34; S. Galeotti, *Controllo sulla stampa per ragazzi, libertà di stampa e costituzione*, in "Foro Pad.", 1952, IV, p. 145. Anche la censura teatrale e cinematografica continua ad essere esercitata in contrasto coll'ultimo comma dell'art. 21 della Cost., che la vorrebbe limitata solo in difesa del buon costume.

⁶⁴ Cfr. il già citato volume di Battaglia, *Processo alla giustizia*, e sul "Ponte" del luglio 1952 la inchiesta *Sulle relazioni tra polizia e magistratura*, p. 900 ss.

che "è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà", e l'art. 27 vieta anche sui condannati "trattamenti contrari al senso di umanità". *Non è vero*: le violenze della polizia sugli arrestati o degli agenti carcerari sui detenuti non sono né scomparse dalla pratica, né sempre rigorosamente represses, come ha dimostrato una recente inchiesta parlamentare.⁶⁵

l) L'art. 24 della Costituzione ultimo comma afferma il diritto alla "riparazione degli errori giudiziari". *Non è vero*: la vittima dell'errore giudiziario può aspirare soltanto a quella specie di elemosina, condizionata a una valutazione discrezionale del bisogno e dei meriti del richiedente, che è ammessa dal vigente art. 571 C. p. p., non a titolo di risarcimento, ma "a titolo di soccorso".⁶⁶

m) L'art. 33 della Costituzione dice che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento". *Non è vero*: il ministro della P.I. con sua circolare 2 ottobre 1954 ha ricordato ai rettori delle Università che è tutt'ora in vigore (in contrasto anche all'art. 17 della Cost.: libertà di riunione) il r. d. 17 ottobre 1935 n. 2082, secondo il quale, per poter tenere in Italia congressi scientifici e culturali nazionali e internazionali, bisogna premunirsi della preventiva autorizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri, con domanda da presentarsi "almeno sei mesi prima della data fissata per la manifestazione" (il r. d. 17 ottobre 1935 n. 2082, per chi non lo sapesse, è il testo fondamentale con cui il fascismo aveva stabilito il rito annuale col quale il capo del gover-

⁶⁵ L'inchiesta parlamentare fu deliberata alla Camera il 20 febbraio 1952 (Cam. Disc. 1952, pp. 35599-36818) su proposta Calamandrei-Rossi. Sull'esito di essa, cfr. Della Pergola, sul "Ponte" del maggio 1954, p. 803. Cfr. anche Ballardore Pallieri, scritto cit., p. 36.

⁶⁶ Cfr. l'inchiesta *Sulla riparazione degli errori giudiziari*, sul "Ponte" del maggio 1954, p. 769 ss.

no si degnava di approvare il “calendario ufficiale dei congressi nazionali ed internazionali da tenersi nel Regno nel successivo anno fascista”, e aveva instaurato la “disciplina”, cioè il conformismo non solo dei congressi, ma altresì “delle partecipazioni delle delegazioni ufficiali italiane ai congressi internazionali all'estero, delle pubbliche manifestazioni di scienza, arte, intellettualità, di beneficenza e di sport, delle commemorazioni ed onoranze”). Ancor più di recente il min. della P.I. ha vietato a tre professori ordinari di anatomia patologica e di patologia generale (non comunisti!) di accettare l'invito ad essi rivolto dalla Società medica giapponese di partecipare alla Conferenza internazionale che si terrà prossimamente a Tokyo per lo studio degli effetti delle esplosioni atomiche sopra i soggetti che ne sono stati colpiti: la polizia non aveva fatto difficoltà per il passaporto, ma il min. della P.I. ha negato la sua autorizzazione “per ragioni di convenienza” (scientifica?).⁶⁷

L'esemplificazione si potrebbe continuare; ma bastano questi esempi, crediamo, per far vedere quanto cammino c'è ancora da compiere in Italia per tradurre in realtà le proclamazioni costituzionali dei diritti dell'uomo e del cittadino!

Altrettanto gravi sono le inadempienze nel campo dei diritti politici.

Qui è in giuoco soprattutto il principio dell'uguaglianza giuridica e politica, essenza della democrazia, tanto che la stessa Costituzione lo afferma come uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, nell'art. 3: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e

⁶⁷ Cfr. sulla “Stampa” del 27 febbraio 1955 il commento di Filippo Sacchi, intitolato: *È lecito ai nostri medici studiare l'atomica?*

sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". E da questo principio fondamentale di uguaglianza la Costituzione trae come conseguenza l'uguaglianza dei diritti politici: per tutti i cittadini, "uomini e donne", il diritto di voto "personale ed uguale, libero e segreto" (art. 48); il diritto di tutti i cittadini "di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art. 49); il diritto di tutti i cittadini "dell'uno o dell'altro sesso", "di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalle leggi" (art. 51).

Ora in realtà questa proclamata uguaglianza di diritti politici non è di fatto attuata: e anche in questo campo si incontrano numerose le inadempienze costituzionali.

a) La uguaglianza dei sessi, come non è di fatto osservata nel campo del lavoro per quanto attiene alla retribuzione (art. 37 Cost.), così è disconosciuta nel campo dell'ammissione ai pubblici uffici. Le esclusioni delle donne da certi uffici, previste dall'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176 (reg. 4 gennaio 1926, n. 39) sono state recentemente ribadite dalla giurisprudenza, secondo la quale l'art. 51 della Costituzione avrebbe carattere programmatico, non precettivo: è bastato alla Cassazione questo argomento per escludere le donne non solo dall'ingresso nell'ordine giudiziario, ma anche dall'entrare a far parte dei giudici popolari della Corte d'Assise.⁶⁸

La stessa osservazione si può fare a proposito dell'ordinamento nella famiglia: che, fondato nel diritto civile vigente sul principio tradizionale della preminen-

⁶⁸ Cfr. Barile, *op. cit.*, pp. 64-67, con richiami.

za del marito, è ben lontano da quella "eguaglianza morale e giuridica dei coniugi", di cui parla l'art. 29 della Costituzione.⁶⁹

b) Infrazioni ancor più gravi al principio dell'uguaglianza sono in atto nel campo della libertà di opinione e della libera appartenenza ai partiti politici.

La Costituzione italiana riconosce ai cittadini la libertà di associarsi in partiti come un'applicazione della libertà di associazione: i partiti sono associazioni che si distinguono dalle altre solo per la natura *politica* del loro fine, in quanto formati "per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art. 49). I limiti che la Costituzione pone alla libertà dei partiti possono riguardare i *fini* ed i *metodi*. In quanto ai *fini*, l'unica limitazione di carattere generale che la Costituzione pone alle finalità ideologiche dei partiti è che non si propongano fini "vietati *ai singoli* dalla legge penale" (art. 18 primo comma). Uno speciale limite desunto dal fine è posto dalla XII disp. trans. che vieta espressamente per ragioni intuitive di polemica storica la ricostituzione del partito fascista.⁷⁰ In quanto ai *metodi* sono vietati i partiti organizzati in formazioni clandestine o di carattere militare (art. 18 secondo comma), e quelli che agiscono o si propongono di agire *esternamente* (escluso quindi ogni controllo sulla loro organizzazione interna) senza rispettare il *fair play* del metodo democratico", il quale esige che la lotta politica si mantenga sul terreno delle opinioni e non si valga di mezzi violenti o fraudolenti. Tutti i partiti che

⁶⁹ Barile, *Eguaglianza dei coniugi e unità della famiglia*, Padova, 1955.

⁷⁰ Cfr. Barile, *op. cit.*, p. 31: in attuazione di tale divieto sono state emanate varie leggi ordinarie: 3 dicembre 1947, d. l. 14 febbraio 1948; l. 20 giugno 1952, n. 645, che colpisce (!) la riorganizzazione o l'apologia del fascismo con sanzioni penali individuali e con lo scioglimento e confisca dei beni dell'associazione o del movimento.

rispondono a questi requisiti e agiscono entro questi limiti, sono ammessi in regime di piena parità nella vita politica nazionale: né, tra diversi partiti ammessi, sono costituzionalmente concepibili discriminazioni che ricolleghino all'appartenenza a un partito piuttosto che a un altro limitazioni di diritti individuali o privilegi. Il principio che i diritti individuali del cittadino, civili e politici, devono essere ugualmente rispettati qualunque sia il partito al quale egli appartiene, non può esser violato né da atti del potere esecutivo né da atti del legislatore ordinario: per potere, all'infuori dei casi sopra previsti, dichiarare illegale un partito in vista dei suoi fini ideologici, e per potere limitare o menomare i diritti individuali degli appartenenti a quel partito, bisognerebbe modificare l'art. 49 della Costituzione.⁷¹

Ora bisogna riconoscere che in questi primi anni di applicazione della Costituzione, almeno due tentativi "in grande stile" sono stati fatti per violare il principio costituzionale della uguaglianza dei partiti: uno in sede legislativa, ed uno in sede governativa, l'uno e l'altro espressione di uno stesso disegno politico perseguito dal partito di maggioranza.

Il primo tentativo, in sede legislativa, è stato costituito dalla riforma della legge elettorale politica varata colla legge 31 marzo 1953, n. 148, colla quale il partito che era al governo, dopo una lunga ed accanita battaglia parlamentare seguita con grande partecipazione dall'opinione pubblica, riuscì a sostituire al sistema proporzionale il sistema del "premio di maggioranza": per esso, qualora le liste collegate fossero riuscite a rag-

⁷¹ Cfr. in proposito Barile, *op. cit.*, I, n. 12, p. 29 ss.; Predieri, *I partiti politici*, in *Commento*, cit., I, p. 199 ss.; Esposito, *op. cit.*, p. 213 ss.; Mortati, *op. cit.*, p. 387; Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, p. 210.

giungere fra tutte la metà più uno dei voti validi, la coalizione governativa avrebbe automaticamente lucrato più di tre quinti dei seggi (380 su 589). Ma nelle elezioni del 7 giugno 1953, in cui la legge fu esperimentata, la coalizione governativa non riuscì a raggiungere la maggioranza, e quindi lo sperato premio non scattò: se fosse scattato, esso, dando ai voti dei partiti coalizzati un peso elettorale molto maggiore di quello attribuito ai voti di minoranza, avrebbe violato il principio costituzionale della uguaglianza del voto (art. 48, secondo comma Cost.).⁷² Per fortuna il buon senso degli elettori italiani impedì la riuscita del tentativo: e la malaugurata legge 31 marzo 1953, strumento di sopraffazione politica che non fa onore a chi la escogitò, fu abolita dal nuovo parlamento, con legge del 31 luglio 1954, n. 615. Anche qui, per non portare in questa sede giudizi suggeriti da preconetti politici, credo che meriti di esser meditata la opinione espressa su questa legge da un costituzionalista imparziale come il Balladore Pallieri, il quale riconosce che essa "ebbe lo scopo evidente di assicurare una larga maggioranza e un indisturbato potere per tutta la ventura legislatura a quella che era la maggioranza di allora; fu un tentativo, insomma, per questa di radicarsi al potere, e costituisce da questo punto di vista un pericolosissimo precedente..."; sicché "va fatta lode all'elettorato italiano ed è indice della maturità politica di questo e induce a ben sperare nel futuro democratico del nostro paese, il fatto che contro di essa gli elettori italiani si siano pronunciati".⁷³

Il secondo tentativo, tuttora in corso, è stato portato non in sede legislativa, ma in sede governativa. In

⁷² Cfr. il mio discorso alla Camera dei Deputati il 12 dicembre 1952.

⁷³ Scritto cit., pp. 21-22.

tutti questi anni, da che l'attuale maggioranza è al potere, il principio già ricordato della "imparzialità dell'amministrazione",⁷⁴ non ha impedito che assai di frequente gli organi esecutivi abbiano esercitato il proprio potere discrezionale in maniera politicamente non imparziale (favoritismi a persone appartenenti al partito di maggioranza; persecuzioni contro gli appartenenti ai culti acattolici o ai partiti di opposizione); e in questi casi, quando l'interessato è riuscito a dimostrare in concreto che il provvedimento a suo carico era viziato da siffatta parzialità politica, è riuscito talvolta ad ottenerne l'annullamento dagli organi della giustizia amministrativa, sotto il profilo dell'eccesso di potere.

Ma fino a poco tempo fa si trattava di casi singoli; numerosi, ma non rispondenti, almeno in apparenza, a un piano preordinato di politica governativa. La novità che si è avuta di recente è stata questa: che il governo ha sentito il bisogno di proclamare, in un apposito comunicato del Consiglio dei ministri del 4 dicembre 1954, che d'ora in avanti il principio costituzionale dell'"imparzialità amministrativa" sarà sistematicamente violato, senza bisogno di nuove leggi, a carico dei cittadini appartenenti ai partiti cosiddetti totalitari. Questa proclamata "pianificazione" programmatica dell'eccesso di potere, in forza della quale i cittadini appartenenti a certi partiti sono avvertiti che la pubblica amministrazione, ogni volta che dovrà esercitare un potere discrezionale, non lo eserciterà nell'interesse del servizio, ma se ne servirà come strumento di lotta politica del partito di maggioranza contro i partiti di opposizione, è talmente straordinaria e sorprendente, che può considerarsi come uno degli eventi costituzionali più significativi per definire il carattere del regime in

⁷⁴ Esposito, *op. cit.*, p. 231 ss.

cui viviamo: e però vi tornerò più avanti, nel capitolo conclusivo di questo saggio.

Merita una menzione a parte, nel campo degli inadempimenti costituzionali concernenti i diritti politici, la sorte toccata in questi anni, in un caso molto discusso della dottrina,⁷⁵ al diritto di petizione: il quale, pur essendo affermato in maniera assoluta dall'art. 50 della Costituzione ("Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità"), è stato disconosciuto in pratica nel 1950, quando i partiti di sinistra indissero la cosiddetta "petizione per la pace", contro il "patto atlantico" che allora il parlamento era chiamato a votare. In quella occasione le autorità di polizia ostacolarono o vietarono in più modi la raccolta delle firme: e poiché questi divieti dettero luogo a vertenze, che finirono dinanzi all'autorità giudiziaria, la Corte di Cassazione giudicò che fossero insindacabili i provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza coi quali, per asseriti motivi di ordine pubblico, era stato ostacolato o vietato l'esercizio del diritto di petizione.⁷⁶ Pericolosa affermazione, com'è facile intendere: la quale potrebbe portare ad affermare che il diritto di petizione può essere esercitato dai cittadini solo quando corrisponda alle direttive politiche del governo!

In questa rassegna di sistematiche violazioni dei diritti civili e politici può trovar posto anche il disconoscimento altrettanto sistematico di quelle autonomie degli enti territoriali che la nostra Costituzione, nel-

⁷⁵ Verga, in "Foro pad.", 1949, p. 145 ss.; Cossiga, *ibidem*, 1951, IV, p. 289 ss.; Balladore Pallieri, scritto cit., p. 38.

⁷⁶ Cass. 18 ottobre 1950, in "Foro pad.", 1951, IV, p. 151.

l'organizzazione dello Stato-comunità, vorrebbe difese e garantite contro gli attentati del potere centrale sullo stesso piano con cui vorrebbe garantiti i diritti individuali di libertà.⁷⁷ Le autonomie locali, che la Repubblica, secondo l'art. 5 della Cost. "riconosce e promuove", non solo non sono state *promosse*, come avrebbero dovuto essere, mediante la istituzione delle Regioni (cfr. p. 234 d e 244 d), ma non sono state neanche *riconosciute* com'erano prima del fascismo, perché, rimasto in vita come si è detto l'ordinamento fascista delle prefetture che riserva al governo poteri di controllo sulle amministrazioni comunali molto più penetranti e soffocanti di quelli regionali previsti dagli art. 128, 129 e 130 della Cost.,⁷⁸ il governo si è sistematicamente servito di questi poteri lasciati in eredità dal fascismo come un'arma contro le amministrazioni locali tenute da partiti diversi da quello dominante: il quale "divenuto partito di governo, esaspera e non attenua i controlli e fa di ogni forma di tutela sui comuni e sulle province strumento prezioso di lotta contro gli avversari e per favorire i suoi. È anzi in atto una offensiva contro le maggioranze di nomina locale nei consigli di amministrazione di opere pie, di collegi, ecc.; qui pure la maggioranza dovrà essere di designazione governativa".⁷⁹

Non è possibile dare qui un'idea adeguata, attraverso una casistica che sarebbe purtroppo abbondantissima, delle pressioni che il governo riesce ad esercitare attraverso i prefetti sulle amministrazioni locali, né dimostrare, come pur sarebbe possibile con una serie di raffronti tipici, come il controllo sia sistematicamente

⁷⁷ Mortati, *op. cit.*, pp. 374 ss., 390 ss.

⁷⁸ Secondo gli art. 55 e 56 della l. 10 febbraio 1953, n. 62 (già ricordata, alla n. 18 di p. 33) i controlli sugli enti locali, oggi esercitati dalla G. P. A. e dal prefetto, passerebbero a comitati regionali, nei quali un solo componente sarebbe di nomina governativa.

⁷⁹ Jemolo, *Autonomie ed autonomie*, sul "Mondo" del 27 aprile 1954.

più rigoroso, anche qui in contrasto col principio della "imparzialità dell'amministrazione", contro le amministrazioni legittimamente tenute da partiti invisibili al governo:⁸⁰ il rigore e la parzialità politica si sono intensificati dopo il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1944, com'è stato dimostrato poco dopo, in modo clamoroso, dall'episodio molto significativo del recente scioglimento del Consiglio comunale di Rimini.⁸¹

Se tante e così gravi sono state le inadempienze nel campo dei diritti civili e politici e delle autonomie locali che la Costituzione proclama e garantisce come già esistenti, è agevole comprendere come ancor più totalmente la Costituzione sia rimasta inattuata nel campo dei rapporti etico-sociali ed economici (art. 29-47), cioè in quel campo in cui le sue disposizioni hanno più spesso un carattere meramente programmatico, in quanto esse, più che la proclamazione di diritti già esistenti, sono soltanto promesse di un graduale rinnovamento della società, che dovrebbe svolgersi attraverso un lungo lavoro legislativo di riforme a lungo respiro.

Ho già notato che la nostra Costituzione, mentre, nella parte in cui proclama i diritti fondamentali dell'uomo e

⁸⁰ Cfr. il numero speciale dedicato al convegno di Bologna per le autonomie locali dalla rivista "Il Comune democratico" del luglio 1954.

⁸¹ Questo caso (sulla cui legittimità pende ricorso al Consiglio di Stato) ha dato luogo il 5 febbraio 1955 a Forlì a una assemblea di rappresentanti degli enti locali, che ha votato un appello per la difesa delle autonomie locali. Curioso particolare di questo episodio: avendo l'on. Togliatti mandato un telegramma di solidarietà per la lotta in difesa dell'autonomia comunale, sostenuta dai consiglieri comunali dell'amministrazione disciolta di Rimini, è stato denunciato per oltraggio all'autorità da cui era stato firmato il decreto di scioglimento!

Mentre correggo le bozze di questo scritto, dinanzi alle commissioni della Camera sono in discussione proposte di legge di iniziativa parlamentare, per limitare i poteri di controllo dei prefetti sugli enti locali (su iniziativa di deputati di vari partiti, on. Martuscelli, Luzzatto, Bozzi, Macrelli, Chiaramello).

del cittadino, contiene una polemica contro il recente passato, contiene altresì, nella parte in cui afferma i cosiddetti "diritti sociali",⁸² una polemica contro l'assetto economico della società presente, del cui rinnovamento, che la Costituente non ha avuto tempo di compiere essa stessa, ha tracciato un programma per l'avvenire, affidato alla fedeltà costituzionale del legislatore ordinario. Ma anche qui la fedeltà del legislatore ordinario è quasi interamente mancata.

Il proposito di rinnovamento sociale, senza il quale (come si è visto) la Repubblica italiana non potrà rispondere alla figura costituzionale annunciata dall'art. 1 della Costituzione, è energicamente affermato soprattutto in due disposizioni: nel secondo comma dell'art. 3, in cui si afferma che "è compito della Repubblica *rimuovere* gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando *di fatto* la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"; e nell'art. 4, che, dopo aver riconosciuto a tutti i cittadini il diritto al lavoro, aggiunge che la Repubblica promuove le condizioni che rendono *effettivo* questo diritto".

In questi articoli, secondo la loro formulazione, c'è qualcosa di più che la platonica affermazione di principi: c'è il chiaro proposito di un lavoro da iniziare senza ritardo.

Non è compito di questo saggio cercar di immaginare, sia pure a grandi linee, quale dovrebbe essere, alla fine di questo lavoro di rinnovamento sociale, la fisionomia economica della nuova società che la Costituzione addita

⁸² Cfr. Gurvitch, *La dichiarazione dei diritti sociali*, trad. it., Milano 1949.

come meta da raggiungere.⁸³ Ma qui possiamo limitarci a rilevare che alcune delle strade che portano a quella meta sono fin d'ora chiaramente segnate.

Se una vera democrazia non può esistere ove non sia garantito ad ogni cittadino il "pieno sviluppo della persona umana" (art. 3), che solo può ottenersi dove ognuno possa ritrarre dal lavoro una retribuzione "sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36), il compito più urgente segnato dalla Costituzione al legislatore è quello della lotta a fondo contro la disoccupazione: rendere *effettivo* il diritto al lavoro di tutti i cittadini, questo era il primo dovere del nuovo parlamento, perché solo attraverso il lavoro equamente retribuito ogni lavoratore potrà conseguire quella piena dignità umana e sociale che gli permetterà di essere elemento operoso della comunità democratica.

Compito altrettanto urgente è quello della scuola. Il segreto di una democrazia che voglia durare è quello di mantenere aperto il ricambio della classe dirigente, in modo che questa non rimanga il privilegio di una casta chiusa e conservatrice, ma sia espressione in perpetuo rinnovamento delle migliori forze affioranti da tutti i ceti sociali: e il tramite attraverso il quale si mantiene questo continuo afflusso di correnti sociali rinnovatrici dalle basi verso i vertici, non può esser che la scuola. Anche questo è stato sentito dalla Costituzione, nella quale l'art. 34 afferma che "la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli

⁸³ Cfr. in proposito Bertolino, *Direttive di politica economica nella nuova Costituzione italiana*, Lisbona 1954; Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, estr. da "Il diritto del lavoro", 1954, fasc. 5-6; cfr. anche Crisafulli, *op. cit.*, pp.30-32; Balladore Pallieri, scritto cit., p. 43 ss.

studi. La Repubblica *rende effettivo questo diritto*, con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Lavoro e scuola: *rendere effettivo* il diritto al lavoro, equamente retribuito; *rendere effettivo* il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, in modo che diventi così effettivo anche il diritto di tutti i cittadini di accedere “in condizioni di uguaglianza” agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51): – queste sono le vie che la Costituzione addita per creare una democrazia in cui sia garantito ad ognuno “il pieno sviluppo della persona umana”.

Ma il diritto al lavoro e il diritto alla scuola non si possono *rendere effettivi* se non attraverso un programma generale di politica economica e sociale, che permetta di trovare i mezzi occorrenti per dare lavoro e scuole a tutti i cittadini: a tale scopo la Costituzione rispetta la proprietà privata (art. 42), ma vuole che ne siano determinati “i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”; riconosce la iniziativa privata (art. 41), ma aggiunge che essa “non può svolgersi in contrasto all’utilità sociale”; e ammette quindi che l’una e l’altra possano essere limitate e corrette dall’intervento dello Stato (art. 43, 44), demandando al legislatore il compito di determinare i limiti e le forme di questo intervento: “i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali” (art. 41 ultimo comma).

E la stessa Costituzione indica anche quali potrebbero essere le vie di questa prevista pianificazione: espropriazione e trasferimento “ad enti pubblici o comunità di lavoratori e di utenti, di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse genera-

le" (art. 43); incremento della cooperazione a carattere di mutualità (art. 45); riforma agraria (art. 44); incremento della cooperazione (art. 45); limitazione della trasferibilità della proprietà per successione (art. 42 ultimo comma); perequazione tributaria (art. 53).

Di tutto questo vasto lavoro di trasformazione sociale, che la Costituzione ha considerato come premessa indispensabile per costruire una democrazia fondata sul lavoro, e che dovrà quindi esser compiuto prima che la Costituzione possa dirsi a pieno "attuata", che cosa è stato fatto in questi anni?

Dare una risposta adeguata a queste domande non è compito del presente saggio.⁸⁴ Anche se l'economista o il sociologo può ammirare l'endogena vitalità colla quale il popolo italiano in tutti i suoi ceti si è adoprato, ognuno per suo conto, a rimarginare le ferite prodotte dalla guerra, il costituzionalista invano cerca in questo confortante e quasi miracoloso moto di rinascita spontanea un disegno politico perseguito dal governo e corrispondente alle linee della Costituzione, la quale non si proponeva una semplice restaurazione, ma indirizzava il legislatore verso una pacifica trasformazione sociale. Nel lavoro legislativo della prima legislatura qualche tentativo verso un primo inizio di questa trasformazione si può ravvisare nelle leggi per la riforma agraria, che portano il nome del ministro Antonio Segni, nella legge per la riforma tributaria, che porta il nome del ministro Ezio Vanoni, la cui opera è stata proseguita dal ministro Roberto Tremelloni, e nelle leggi per la rinascita del Mezzogiorno.⁸⁵ Ma queste riforme più urgenti sono

⁸⁴ Cfr. in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, il saggio di Epicarmo Corbino.

⁸⁵ Più ampie notizie, in Ballardore Pallieri, scritto cit., pp. 43-46, e p. 425 ss. del saggio di Corbino.

state attuate più che come preordinate tappe di un programma lungimirante di rinnovamento, come espedienti di politica elettorale, imposti dagli eventi: e dall'interno della stessa maggioranza che aveva approvato queste riforme sono sorte subito dopo le forze reazionarie per ridurne la portata o addirittura per impedirne l'attuazione. È mancata al parlamento della prima legislatura la visione complessiva del problema sociale italiano, e la volontà di affrontarlo con una pianificazione organica di lotta legale contro il privilegio. I contrasti di interessi tra ceti privilegiati e classi diseredate che si sono andati progressivamente aggravando nell'interno del partito che è al governo, lo hanno condannato, nonostante la maggioranza schiacciante di cui disponeva nella prima legislatura, a una politica di immobilismo sociale, che ha lasciato insoluto il problema preliminare e fondamentale della disoccupazione: il quale si è andato progressivamente aggravando in questi ultimi anni senza che nessuna proposta seria per cominciare a risolverlo sia neanche stata avanzata. Alla rinascita economica italiana hanno potentemente contribuito gli aiuti americani;⁸⁶ ma essi hanno contribuito anche a rimettere ai posti di comando la classe politica responsabile del fascismo e a ricostruire in Italia la stessa situazione economica da cui il fascismo trasse il suo alimento.⁸⁷

La disoccupazione, accresciuta dai licenziamenti spesso fatti in base a discriminazioni politiche imposte dai sovventori americani, va aumentando: permangono in Italia, e non soltanto nel Mezzogiorno, larghe zone in cui le popolazioni si trovano ancora in uno stato di avvilita miseria, prive non solo di quella adeguata retribuzione di

⁸⁶ Corbino, saggio cit. p. 439 ss.

⁸⁷ Cfr. in proposito il libro fondamentale di Ernesto Rossi, *I padroni del vapore*, Bari, Laterza, 1955.

lavoro che occorrerebbe per assicurare, secondo il voto dell'art. 36 della Costituzione, "un'esistenza libera e dignitosa", ma anche di quel minimo di nutrizione che la fisiologia ritiene indispensabile per sopravvivere senza languire.⁸⁸ Una politica di "pieno impiego" predisposta con adeguata pianificazione di mezzi, è finora assolutamente mancata. Le inchieste parlamentari sulla disoccupazione e sulla miseria, promosse a iniziativa dei deputati socialdemocratici on. Roberto Tremelloni e on. Ezio Vigorelli,⁸⁹ hanno rivelato quale sia la situazione vera delle "zone depresse" del nostro paese: e come le istanze sempre più urgenti di rinnovamento sociale che vengono dai partiti di sinistra non siano frutto di demagogia.

L'esame di questa generale carenza di adeguate riforme sociali, è di competenza, più che del costituzionalista, dell'economista, il quale solo può dare un adeguato giudizio complessivo su un indirizzo decennale di politica economica e finanziaria, che potrà esser adeguatamente valutato partendo dalle condizioni catastrofiche in cui l'economia italiana fu lasciata dal fascismo, e collocandola nel quadro più vasto dell'economia e della strategia europea e mondiale, di cui l'Italia non è che una pedina.

Qui, per esaurire anche in questo campo l'enumerazione delle inadempienze a singoli precetti costituzionali, possiamo rilevare che, sia nel campo della scuola che in quello del lavoro (le due vie maestre, come si è visto, per

⁸⁸ Corbino, saggio cit., p. 448 ss.

⁸⁹ Corbino, saggio cit., p. 443 ss.: cfr. *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, Camera dei Dep., Roma 1953, tomi 16; *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, Relazione generale, 1953 (i 14 volumi di questa inchiesta sono in corso di stampa).

la creazione di una nuova classe politica), le norme della Costituzione rimangono in gran parte inattuato: i cosiddetti "diritti sociali" del cittadino rimangono, per ora, remota promessa.

Il "diritto alla scuola", di cui parla l'art. 34, diventa in certe regioni una irrisione. L'istruzione inferiore, che dovrebbe essere obbligatoria "per almeno otto anni", in molte zone non può essere impartita, per mancanza di strade e di scuole, neanche per tre. Ed anche se per aiutare i più "capaci e meritevoli" a continuare gli studi si sono moltiplicate in questi ultimi anni le esenzioni da tasse scolastiche e le borse di studio,⁹⁰ non si può dire che, dove resta ancora da organizzare la istruzione elementare, prima base di ogni riforma della scuola, sia possibile un sistema scolastico, come dovrebbe essere quello previsto dalla Costituzione, che garantisca in condizioni di uguaglianza ai figli di tutti i ceti sociali la possibilità pratica di mettere in valore attraverso la scuola le loro attitudini allo studio, e di salire di grado in grado, quando siano capaci e meritevoli, alle scuole superiori dove dovrebbero formarsi i futuri dirigenti della società. Prima di dare la scuola ai figli, bisogna dare il pane alle famiglie, da cui i figli dovrebbero uscire per indirizzarsi agli studi.

Del pari è ancora pura utopia il "diritto al lavoro", consacrato nell'art. 4: in un paese dove i disoccupati superano i due milioni, non c'è bisogno di darne la dimostrazione. Anche qui non è compito del presente saggio addentrarsi nei problemi costituzionali attinenti al lavoro.⁹¹ Qui possiamo limitarci a rilevare che, intorno alla fondamentale inadempienza all'art. 4, numerose altre si

⁹⁰ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 46.

⁹¹ Cfr., in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, il saggio di Emilio Lussu sui sindacati: cfr. anche il citato scritto del Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*; Esposito, *Lo Stato e i sindacati* (nel volume cit., p. 151 ss.); Crisafulli, *op. cit.*, p. 145 ss.

possono enumerare: la retribuzione, in molti campi della produzione, è ancora lungi dal raggiungere il minimo stabilito dall'art. 36; il diritto alla parità di retribuzione, che l'art. 37 riconosce alla donna lavoratrice, non è in pratica osservato. Le leggi che dovrebbero regolare l'organizzazione sindacale, in modo da farla corrispondere ai principi stabiliti dall'art. 39 della Costituzione, non sono state ancora emanate; il diritto di sciopero affermato dall'art. 40 della Costituzione (uno dei pochi articoli ai quali la giurisprudenza ha riconosciuto efficacia immediatamente abrogativa delle disposizioni precedenti che consideravano lo sciopero come un delitto),⁹² attende ancora le leggi che, secondo lo stesso precetto costituzionale, dovrebbero regolarne l'ambito ed i limiti; e così sono ancora di là da venire le leggi che dovrebbero tradurre in pratica il diritto dei lavoratori, consacrato nell'art. 46 della Costituzione, "a collaborare... alla gestione delle aziende":⁹³ anzi si può dire che, mentre nulla si è fatto finora nel campo legislativo per dare attuazione pratica a questo principio costituzionale di cointeressamento e gestione operaia nelle aziende, i lavoratori in questi ultimi anni hanno visto sempre più limitate ed ostacolate dai datori di lavoro anche quelle organizzazioni interne di fabbrica a carattere sindacale, che erano in atto ancor prima della Costituzione.⁹⁴

Si può dire in generale che, come dall'entrata in vigore della Costituzione fino ad oggi vi è stato nello Stato italiano piuttosto un arretramento che un progresso nella tutela dei diritti civili e politici dei *cittadini*; così vi è stato nell'interno delle fabbriche un arretramento nel cam-

⁹² Cfr. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in "Riv. giur. del lavoro", 1952.

⁹³ Mortati, scritto cit., n. 11.

⁹⁴ Cfr. Pera, *La posizione giuridica delle commissioni interne di fabbrica*, Roma 1954.

po delle libertà e dei diritti sindacali dei *lavoratori*, che, dopo la caduta del fascismo, erano riusciti a riconquistarli e a farli consacrare nella Costituzione.

Mentre nello Stato il cittadino rischia di retrocedere a suddito, nelle fabbriche il lavoratore rischia di veder retrocessa la democrazia sindacale a un regime di assolutismo padronale, in cui, specialmente dopo che il governo ha avallato la politica delle discriminazioni politiche incoraggiata dall'esterno, i lavoratori vivono sotto il terrore del licenziamento. È chiaro riconoscimento di questa situazione il fatto che il parlamento, nella seduta del 28 gennaio 1955 ha approvato, su proposta di due deputati democristiani, una inchiesta parlamentare sulle condizioni degli operai nelle fabbriche, resa necessaria, come ha detto il relatore on. Rapelli, per cercar di vincere "questa atmosfera di paura" che avvilisce gli operai e li riporta ai tempi del corporativismo fascista.⁹⁵

⁹⁵ Cfr. sul "Ponte" del febbraio 1955 il mio articolo *Si tollis dignitatem*.

*La Costituzione di fatto diversa da quella di diritto:
cause, effetti e previsioni*

La analisi condotta nel precedente capitolo ci ha dimostrato una situazione generale di carenza costituzionale, che non è limitata a qualche articolo, ma che investe, in maniera generale e si potrebbe dire sistematica, tutte le parti della Costituzione: tanto quella organizzativa dell'apparato costituzionale dove rimangono inattuati gli organi più caratteristici ed innovatori, che avrebbero dovuto esser destinati a segnare la fisionomia tipica della nuova Costituzione, quanto quella ordinativa della società, dove gran parte dei diritti civili e politici sono rimasti finora privi di ogni pratica garanzia, e i diritti sociali sono restati allo stato di inappagate promesse.

Bilancio non molto confortante: a chiusura del quale è lecito porsi due domande: I) quali siano state le cause di questa così vasta e generale inadempienza costituzionale; II) quali ne siano oggi gli effetti complessivi, cioè quale sia oggi la Costituzione *effettiva*, cioè di fatto osservata, che si è venuta a creare in Italia in questi otto anni.

La Costituzione apparentemente entrata in vigore il 1° gennaio 1948, in realtà non è mai stata osservata così com'è scritta: è accaduto invece che in questi anni si è venuto lentamente creando attraverso un lavoro di restaurazione dei vecchi ordinamenti, un *regime del tutto diverso da quello scritto nella Costituzione*, dalla quale il governo di fatto si è andato ogni giorno di più allontanando. Quali sono le forze politiche che hanno prodotto e

che ogni giorno di più approfondiscono questa divergenza tra la Costituzione di fatto e quella di diritto?

I. a) La causa che si presenta come prima e in apparenza come la più naturale per spiegare l'arresto e la involuzione costituzionale di questi primi otto anni, è la lentezza funzionale del parlamento: il quale, messo dinanzi a problemi politicamente ed economicamente più urgenti di quelli attinenti all'attuazione della Costituzione, ha dovuto occuparsi di questi, via via che l'imprevedibile susseguirsi delle circostanze li faceva nascere, ed ha dovuto rinviare, per materiale mancanza di tempo, la soluzione delle questioni costituzionali spesso tecnicamente assai difficili e complicate, e richiedenti per questo la possibilità, sempre rimandata, di una discussione distesa e non affrettata. L'inadempimento costituzionale, secondo questa spiegazione piuttosto semplicistica, sarebbe dovuto non a cattiva volontà, ma a trascuratezza o a mancanza di tempo: "e quanto alla trascuratezza bisogna onestamente riconoscere che, almeno in parte, trova giustificazione: i bisogni del paese erano molti, e le difficoltà in cui si è trovato coinvolto il paese altrettante, né la risoluzione di altre questioni, diverse da quelle dell'assetto costituzionale, poteva venire troppo a lungo rinviata".¹

In questa spiegazione vi è solo qualche parte di vero. Sarebbe ingiusto addebitare al parlamento di non avere in questi anni lavorato abbastanza: durante i cinque anni della prima legislatura le due Camere hanno seduto quasi in permanenza con un ritmo di attività legislativa sconosciuto ai parlamenti di altri tempi, sia per il numero delle sedute giornaliere e notturne, sia per il numero ingentis-

¹ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 49.

simo delle leggi approvate.² In realtà il ritorno al sistema parlamentare ha dimostrato anche in Italia che le assemblee plenarie, specialmente dopo la rigida repartizione in gruppi di partito accentuata dal sistema proporzionale, non sono più gli organi tecnicamente appropriati per l'ordinario lavoro legislativo, che con maggior semplicità e maggior competenza può essere sbrigato nella ristretta cerchia delle commissioni parlamentari permanenti, alle quali la Costituzione attribuisce in certi casi funzioni non solo consultive ma deliberative (art. 72).

Le assemblee parlamentari hanno assunto sempre più, a detrimento della funzione di elaborazione tecnica delle leggi, quella del sindacato sulla politica del governo: le questioni che occupano a preferenza le Camere e che danno luogo alle più accese discussioni seguite con interesse dall'opinione pubblica, sono le questioni di politica generale, in occasione delle quali i partiti si scontrano e si misurano, rivolgendosi dalla tribuna parlamentare, più che ai contraddittori degli altri banchi, al corpo elettorale, cioè al paese.

Questa limitazione del tempo disponibile per la funzione legislativa, derivante dalla ipertrofia della funzione di controllo politico, è ancor più aggravata dal sistema rigidamente bicamerale adottato dalla nostra Costituzione, che pone su uno stesso piano, con poteri assolutamente pari, la Camera dei Deputati e il Senato: il che porta a far sì che sulla stessa questione politica la discussione debba avvenire necessariamente due volte, cogli stessi argomenti ripetuti nelle due assemblee, e che spesso un disegno di legge, prima che le due assemblee si accordino sul testo definitivo, debba essere ripetutamente rimandato da una all'altra, perché ciascuna di esse ha il potere illimitato di modificare il testo approvato dalla prima.

² Dati in Balladore Pallieri, p. 11.

E tuttavia questi difetti del meccanismo parlamentare, in parte congeniti al sistema tradizionale, in parte accentuati dalla rigida bicameralità adottata da noi, sarebbero stati di molto attenuati se una parte del potere legislativo fosse stato trasferito, come la Costituzione aveva disposto, alle Regioni, e potrebbero ridursi ancora coll'estendere sempre più la competenza deliberativa delle commissioni, e col coordinare meglio i lavori delle due Camere in modo da eliminare gli inutili duplicati di attività.³ In realtà essi non bastano a spiegare la inerzia costituzionale di questi anni: della quale è responsabile, più che la lentezza del parlamento, la deliberata volontà del governo, ossia del partito di maggioranza, del quale il governo è stato in tutti questi anni l'esponente.

b) Quando il Balladore Pallieri, nel periodo che ho riferito all'inizio di questo saggio, attribuisce l'attuale situazione di inadempimento costituzionale a tre carenze poste su uno stesso piano (quella del parlamento, quella del governo, quella della Magistratura) non mi sento del tutto d'accordo con lui: ritengo infatti che *la carenza maggiore e decisiva sia stata quella del governo*.

L'impulso per l'attuazione della Costituzione doveva partire dal governo: in quanto proprio nella funzione di governo rientra il compito di stimolare l'attuazione della norma costituzionale e di rendere effettivo il regime che la Costituzione ha disegnato.⁴

Nonostante che la Costituzione abbia teoricamente esteso il potere di iniziativa delle leggi ad altri enti (art. 77; art. 99 ultimo comma) e che in questi ultimi anni le proposte di legge di iniziativa parlamentare siano state

³ Cfr. su questi argomenti, Balladore Pallieri, scritto cit., p. 11; Rui-
ni, *Il parlamento e la sua riforma*, Milano 1952; *La funzione legislativa*, Mi-
lano 1952.

⁴ Cfr. Barile, *Il soggetto privato*, cit., p. 170 ss.

più numerose che in passato, è certo che quel potere resta in sostanza nelle mani del governo: nella massima parte dei casi è il governo che provvede alla preparazione tecnica e alla formazione dei disegni di legge; ma soprattutto è il governo che, per considerazioni di convenienza politica, decide quali sono le materie su cui è opportuno legiferare, e che stabilisce l'ordine di precedenza per la presentazione dei disegni di legge all'una o all'altra Camera: se un governo, appoggiato su una maggioranza massiccia com'era quella che la democrazia cristiana aveva nella prima legislatura, vuole che una legge sia discussa ed approvata, riesce sempre alla fine (come si vide per la legge elettorale maggioritaria) a farla approvare; e viceversa, se il governo non vuole che una legge arrivi in porto, trova sempre i modi per rimandarne la discussione, e alla fine per insabbiarla (quello che sta accadendo in questi giorni a proposito della legge sui patti agrari o della legge Tremelloni per il perequamento tributario, lo dimostra). La scelta tra le leggi che debbono essere spinte fino all'approvazione e quelle che debbono essere ritardate e accantonate, è fatta dal governo in base a criteri politici: contro queste scelte politiche fatte dal governo l'opposizione è alla fine disarmata.

Se durante la prima legislatura il governo democristiano avesse sentito il dovere di lealtà costituzionale di spingere avanti fino all'approvazione le leggi indispensabili per attuare la Costituzione, queste leggi sarebbero andate in porto prima delle altre. Ma è accaduto, al contrario, che *il governo al dovere di lealtà costituzionale ha preferito la convenienza politica del partito da cui era formato*: e in obbedienza ad essa ha deliberatamente agito per far sì che le leggi di attuazione costituzionale non fossero presentate, o se presentate non arrivassero all'approvazione.

In molti casi il governo, non potendo decentemente sottrarsi al suo dovere costituzionale di preparare le leggi per la cui approvazione la Costituzione aveva prefisso un

termine, ha iniziato i lavori preparatori ed è arrivato magari a presentare i disegni alle Camere; ma allora si è verificata, nelle commissioni e in assemblea, da parte dei deputati della maggioranza, una studiata tattica di espedienti ostruzionistici, evidentemente concordata col governo, per mandare in lungo e poi per fare arenare la discussione. Ciò è avvenuto sistematicamente, per tutte le leggi che avrebbero dovuto servire a integrare la Costituzione, o a riformare gli istituti dell'ordinamento fascista rimasti in vigore: per salvare la faccia della lealtà costituzionale il governo ha provveduto a presentare i disegni di legge, ma insieme ha dato sottobanco istruzioni alla fida maggioranza perché facesse di tutto per farli naufragare. Questo doppio giuoco consistente nel distruggere la Costituzione figurando di volerla scrupolosamente osservare, ha raggiunto il suo apice nello scandaloso ostruzionismo con cui la maggioranza è riuscita ad impedire fino ad oggi il funzionamento della Corte costituzionale; ma per tanti altri disegni di legge, chi avesse la pazienza di ricercare nei lavori parlamentari i sottili giuochi di rinvii e di emendamenti (pensiamo, per esempio, a quello che è avvenuto per la mancata riforma del Tribunale supremo militare, o per la mancata riforma della legge di P.S., o per la mancata approvazione della legge Segni sui patti agrari) sarebbe facile ritrovare i caratteristici procedimenti della stessa tattica ostruzionistica concordata col governo.

In realtà, dunque, la pretesa lentezza dei congegni parlamentari non è una spiegazione soddisfacente della mancata attuazione della Costituzione: *è il governo che non ha voluto attuarla; è il governo che nel suo programma politico, non confessato, ma rigorosamente seguito, si è proposto di lasciare inattuata la Costituzione: e ha rigorosamente tenuto fede (una volta tanto!) a questo suo impegno.*

c) La ragione di questo atteggiamento di sistematica elusione costituzionale, per il quale, se si volesse dargli il

suo vero nome, si dovrebbe parlare di attentato continuato alla Costituzione, risale a quel compromesso politico nel quale, come già si è visto, la nostra Costituzione ha le sue radici.

La democrazia cristiana, che pur doveva all'appoggio decisivo dei comunisti l'approvazione di quell'art. 7 che ha permesso alla Chiesa di veder inseriti nella Costituzione i Patti Lateranensi, condusse decisamente le elezioni del 18 aprile 1948 sotto il segno della crociata anticomunista; e riuscì così ad ottenere, specialmente alla Camera dei Deputati, una maggioranza talmente schiacciante, da farla insuperbire e darle l'illusione di essere diventata onnipotente, e di poter governare da sé sola, interrompendo quel continuo dialogo coll'opposizione, necessaria collaboratrice di ogni governo democratico, che è uno dei requisiti essenziali per il buon funzionamento del sistema parlamentare.

Fu questa illusoria strapotenza, datale dagli elettori dominati da motivi psicologici non permanenti, che le permise durante la prima legislatura di considerare tutti i problemi attinenti alla integrazione della Costituzione non più sotto il profilo del dovere costituzionale, ma sotto il profilo della convenienza politica. Nella lotta contro i partiti di opposizione, anche le lacune e le carenze costituzionali diventarono per il partito di maggioranza armi di predominio e strumenti di governo: in maniera sempre più consapevole e sistematica il partito cominciò a mettere in quarantena tutti i problemi costituzionali rimasti in sospeso, ben accorgendosi che, per governare a piacer suo, una docile maggioranza era uno strumento molto più pratico e maneggevole di una Costituzione rigida e che era politicamente più comodo lasciarla incompiuta e inefficiente come l'aveva lasciata l'assemblea Costituente, perché ogni passo fatto per renderla compiuta e funzionante avrebbe creato nuovi limiti di legalità, che avrebbero ostacolato e ristretto il suo predominio.

Ho già detto come sia supponibile che, nella transazione tra tendenze conservatrici e tendenze progressive da cui nacque la Costituzione, ambedue i contraenti abbiano aderito a far qualche concessione alla controparte colla speranza di riuscire nel nuovo parlamento a conquistare la maggioranza, e col segreto proposito, ove tale ipotesi si fosse verificata, di non tener fede agli impegni costituzionali lasciati in sospeso: certo è che, anche se questa riserva mentale non vi fu, il modo con cui si è comportata durante la prima legislatura la democrazia cristiana salita al governo è stato tale da far pensare che da parte sua questa riserva vi fosse stata.

Non v'ha dubbio che la temporanea sopravvivenza di leggi ispirate a una concezione assolutistica dello Stato, e specialmente della legge di P.S. del 1931 che era stata il raffinato strumento poliziesco dell'arbitrio fascista, facilitavano la trasformazione della democrazia in un regime paternalistico, qual era nelle aspirazioni dell'ala più retriva del partito di maggioranza. Restringere nei limiti della legalità i poteri della polizia, munire di garanzie effettive i diritti di libertà, osservare nella prassi amministrativa il principio della imparzialità, rispettare le autonomie locali, rendere del tutto indipendente la Magistratura e funzionante il sindacato della Corte costituzionale sugli atti del potere legislativo, tutto questo avrebbe voluto dire render più sicura la posizione dell'opposizione e agevolarne i compiti, e spezzare nelle mani del governo l'arma della discrezionalità che legittima ogni arbitrio. Circondare la libertà di opinione delle garanzie di legalità volute dalla Costituzione avrebbe portato necessariamente a restringere il dominio incontrollato dell'autorità: è facile capire perché questo non fosse desiderato dal partito che era riuscito, colle elezioni del 18 aprile, a concentrare nelle sue mani tutta l'autorità.

Si aggiunga che il completamento della Costituzione nei suoi organi ancora mancanti e nelle sue garanzie di

legalità avrebbe perfezionato lo strumento politico meglio idoneo ad aprire alle classi lavoratrici la via verso un graduale ma radicale rinnovamento dei rapporti sociali ed economici: si capisce quindi come le classi abbienti, fundamentalmente avverse a una Costituzione che prometteva la perequazione tributaria, il frazionamento del latifondo, la riduzione dei monopoli e la statizzazione delle grandi imprese di interesse generale, facessero di tutto per evitare che questo strumento potesse esser messo a punto in modo da entrare in funzione per il raggiungimento legalitario di quei fini sostanzialmente rivoluzionari che la Costituzione aveva segnato.

Grande errore fu quello commesso dalla Costituente di non considerare che, se la funzione di una Costituzione democratica dev'essere quella di equilibrare entro precisi limiti legali la lotta fra i partiti, in modo da impedire d'ora in avanti al partito di maggioranza di chiudere all'opposizione le vie legali per diventar maggioranza a sua volta, non si poteva affidare la messa in opera di questo strumento di legalità agli stessi partiti che in esso dovevano trovare il limite precostituito della loro attività politica. Sarebbe stato necessario che prima di iniziare, colle elezioni del 18 aprile, la lotta tra partiti, la Costituzione fosse già perfetta e funzionante in ogni sua parte: e accadde invece che la Costituente, lasciando imperfetta l'opera sua, venne a svalutarla in anticipo, perché quella Costituzione che avrebbe dovuto essere un sistema di legalità già funzionante come limite prestabilito di ogni lotta politica, diventò invece, nel nuovo parlamento, con una singolare inversione di momenti, la posta di quella stessa gara politica, per la quale avrebbe dovuto dettare in anticipo le regole del giuoco. In questo modo l'attuazione della Costituzione, che avrebbe dovuto apparire come suprema esigenza di carattere nazionale, sentita con uguale

impegno da tutti i cittadini, si immiserì fino a diventare *da problema di governo problema di partito*. Questo è il maggior rimprovero che, nel campo costituzionale, si può muovere al governo che ha retto le sorti d'Italia durante la prima legislatura: di aver considerato l'attuazione della Costituzione non come dovere da adempiersi lealmente al disopra e all'infuori della lotta dei partiti, ma come una carta del giuoco politico, di cui il partito di maggioranza potesse scaltramente disporre per meglio assicurare il suo predominio e le sue fortune elettorali.

d) Si è avuto così, durante il corso della prima legislatura una vera e propria pianificazione governativa (qui sì!) dei modi per eludere il completamento e l'entrata in funzione della Costituzione: e la ragione che sempre più apertamente si è addotta per giustificare questa politica è stata quella della lotta contro il totalitarismo di sinistra. La Costituzione (si è lasciato intendere, e poi sempre più chiaramente si è detto) se venisse scrupolosamente attuata ed osservata, rafforzerebbe le garanzie dell'opposizione; ma opposizione vuol dire comunismo: e allora, per combattere il comunismo, si può tranquillamente sacrificare la Costituzione.

La crociata contro il comunismo cominciò, subito dopo terminati i lavori della Costituente, colle elezioni del 18 aprile 1948. Ma nei primi mesi della prima legislatura la lotta, per quanto aspra, era rimasta ancora sul terreno ideologico, senza entrare dichiaratamente nel campo delle discriminazioni giuridiche. Ancora *nel febbraio del 1949* si potevano udire dalla bocca di un autorevole senatore democristiano, l'on. Merlin, parole serene e fedeli allo spirito della Costituente, come queste: "sotto questa carta costituzionale ci sono tre firme che sono un simbolo: De Nicola, Terracini, De Gasperi: tre nomi, tre idee, tre concezioni, *che costituiscono le correnti di pensiero più importanti del paese*. Il che

vuol dire che allora attorno a questo statuto si è formato il consenso del popolo italiano; ed è perciò che esso va difeso con tutte le nostre forze".⁵

Allora nessuno, neanche tra la maggioranza democristiana, osava pensare che nella Repubblica democratica italiana la terza corrente di pensiero, quella socialcomunista, simboleggiata dalla firma dell'on. Terracini, potesse avere una posizione costituzionale diversa da quella garantita alle altre due, la corrente democristiana rappresentata dalla firma dell'on. De Gasperi e quella liberale rappresentata dall'on. De Nicola.

Ma di lì a poco, il 1° luglio 1949 venne, col decreto della Suprema Congregazione del Santo Ufficio,⁶ la scomunica dei comunisti: da allora, quantunque si trattasse di una condanna pronunciata apparentemente sul piano spirituale e teologico, l'atteggiamento parlamentare della maggioranza democristiana (naturalmente portata dalle sue premesse confessionali a tradurre fedelmente nel campo politico le direttive dettate dalle supreme autorità religiose) si irrigidì contro i comunisti e in generale contro gli oppositori: l'opposizione, che nel sistema parlamentare deve rappresentare l'interlocutore indispensabile che colla sua critica alimenta il dialogo della libertà e della ragione, fu guardata con crescente dispregio e quasi si direbbe con terrore, come il reprobato *vitandus*, macchiato di eresia. La crociata contro gli eretici diventò così uno dei capisaldi della politica democristiana: cogli eretici non si tratta, coi dannati non si discute; ed eretici furono considerati non soltanto i comunisti e i socialisti loro alleati, ma anche qualunque altra persona libera (criptocomunisti, paracomunisti, "utili idioti", e così via) che

⁵ Atti del Senato, 1949, Disc. p. 5053.

⁶ Cfr. il mio scritto: *L'ostruzionismo di maggioranza*, III, sul "Ponte" dell'aprile 1953, pp. 446-7; e Jemolo, ivi, 1949, p. 1231.

osasse su qualche questione esser d'accordo cogli eretici ed in contrasto col governo impegnato nella sua crociata contro l'eresia.

La traduzione di questa crociata antieretica in termini costituzionali si affacciò la prima volta, ch'io mi sappia, in un articolo di don Sturzo del maggio 1950,⁷ intitolato *Difendiamoci dal comunismo* nel quale, in occasione della discussione della legge sulla nomina dei giudici della Corte costituzionale, si sosteneva che bisognava trovare il modo di interdirla l'accesso ai comunisti; e più in generale si poneva questa massima, che, sotto il profilo giuridico, appariva, con tutto il rispetto per l'eminente uomo politico, sorprendente: "...I comunisti, come minoranza parlamentare, hanno ben diritto di portare il loro contributo di critica tanto nel parlamento che nel paese, *ma finché stanno all'opposizione non hanno diritto di partecipare all'amministrazione dello Stato e degli organi e degli enti*". Questa frase significava dunque che già nel maggio del 1950 un uomo politico dell'autorità di don Sturzo riteneva che vi fossero nella Repubblica italiana milioni di cittadini (i comunisti, e i socialisti loro alleati: e poi, coll'andar del tempo, tutte le molteplici sfumature di cosiddetti paracomunisti), che, a causa delle opinioni da loro professate, e nonostante gli art. 3, 49, 51 di quella Costituzione alla cui fondazione avevano anch'essi democraticamente concorso nell'assemblea Costituente, avevano perso il diritto di "partecipare all'amministrazione dello Stato e degli organi e degli enti". Il principio della discriminazione giuridica dei cittadini in vista delle opinioni politiche da essi professate (principio caro al fascismo, e avviamento necessario ad ogni regime totalitario) era posto così in termini molto chiari: l'uguaglianza di tutti i cittadini

⁷ Sul settimanale "La Via" diretto dall'on. Giordani, del 6 maggio 1950.

dinanzi alla legge “senza distinzione... di religione, di opinioni politiche”, che doveva costituire una delle basi della nostra Costituzione (art. 3), era apertamente rinnegata.

Da allora lungo cammino è stato percorso su quella via delle discriminazioni politiche, che fatalmente porta al totalitarismo. La pratica di governo, nelle direttive trasmesse ai prefetti e ai questori si è andata sempre più orientando, spesso in contrasto colla giurisprudenza giudiziaria, nel senso di fare un trattamento diverso, in tutti i campi in cui la pubblica amministrazione ha un potere discrezionale, ai cittadini appartenenti ai partiti di maggioranza e ai cittadini appartenenti ai partiti d'opposizione. Le libertà civili e politiche non hanno più uno stesso significato per tutti i cittadini: la libertà di associazione, di riunione, di circolazione, di stampa ha un contenuto diverso secondoché chi la invoca appartenga al partito degli eletti o a quello dei reprobì: la discriminazione contro i comunisti si è piano piano allargata contro tutti i “malpensanti”, contro tutti i “sovversivi”. La libertà di culto non esiste per i protestanti nella stessa misura in cui esiste per i cattolici.⁸ Il diritto al lavoro è diversamente garantito o messo in pericolo secondo la colorazione del sindacato al quale il lavoratore si iscrive.

Anche la legge elettorale maggioritaria del 31 marzo 1953, con cui ingloriosamente si chiuse la prima legislatura, fu presentata come un'arma della lotta contro il comunismo: bisognava falsare, con una bilancia adulterata, il peso dei voti degli oppositori, e distruggere, a danno di una diecina di milioni di elettori, il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto. L'arma non funzionò, perché gli elettori si accorsero del tranello che nascondeva;

⁸ Cfr. Spini, *La persecuzione contro gli evangelici in Italia*, sul “Ponte”, gennaio 1953, n. 1, p. 1 ss.

ma il nuovo governo, uscito dalle elezioni del 7 giugno 1953, quantunque la democrazia cristiana non abbia più in esso quella preminenza schiacciante che aveva nella legislatura precedente, ha ripreso il cammino nella stessa direzione, disposto, pur di poter continuare su quella via, a rafforzare la sua maggioranza coll' "apertura a destra", cioè in direzione del fascismo. Il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954, che ufficialmente annuncia l'adozione in grande stile delle discriminazioni politiche (con un tono che somiglia al comunicato del Gran Consiglio, annunciante le discriminazioni razziali) e la abolizione di fatto del principio della "imparzialità dell'amministrazione" scritto nell'art. 97 della Costituzione, è, fino ad oggi, l'ultimo passo verso la graduale erosione delle fondamentali costituzionali, ormai condotta a buon punto.

e) Per rendersi conto della involuzione costituzionale avvenuta in Italia in questi anni, non bisogna dimenticare che la politica interna dell'Italia, è stata in questi anni nulla più che un riflesso della politica internazionale perseguita da quel blocco di potenze "atlantiche" raggruppate intorno agli Stati Uniti d'America che ha come sua bandiera la lotta mondiale contro il comunismo. Era facile prevedere, quando l'Italia aderì al "patto atlantico" che questa adesione costituiva di fatto, anche se non dichiarata, una rinuncia implicita a una parte della sua sovranità, che non poteva rimanere senza conseguenze sulla politica interna:⁹ la lotta contro l'opposizione di sinistra condotta sempre più apertamente anche in Italia secondo i metodi delle persecuzioni e delle discriminazioni politiche che hanno reso celebre in America e in tutto il mondo la figura del grande inquisitore MacCarthy, non è stata qui da noi altro che l'effetto (a scoppio, si potreb-

⁹ Cfr. la mia dichiarazione di voto del 18 marzo 1949, riprodotta sul "Ponte" dell'aprile 1949, sotto il titolo *Ragioni di un no*.

be dire, ritardato) di irresistibili suggestioni venute dal di fuori, alle quali il nostro governo ha creduto conveniente uniformarsi. La crociata condotta in Italia dalla democrazia cristiana contro i principi di libertà e di uguaglianza scritti nella Costituzione non è altro che uno degli aspetti della "guerra fredda" che divide il mondo in due opposti campi trincerati. Quando un paese accetta di entrare nell'orbita di predominio di una grande potenza straniera, di uno "Stato guida" come ora si dice, bisogna che si rassegni a seguire la politica suggeritagli dalla potenza protettrice, la quale (giustamente, secondo il suo proprio interesse) condiziona la sua protezione alla buona condotta del protetto.

Se non fosse così non si riuscirebbe a capire perché la democrazia cristiana, che fino al 1948 di buon grado collaborò col partito comunista alla ricostruzione democratica dello Stato italiano devastato dal fascismo, e che fino all'approvazione della Costituzione vide nel fascismo il nemico comune del quale si doveva impedire ad ogni costo la rinascita (disp. trans. XII), abbia cominciato ad accorgersi soltanto nel 1949 e sempre più negli anni successivi che il partito comunista era diventato il nemico numero uno, per combattere il quale si poteva perfino prendere in seria considerazione la possibilità di riabilitare il fascismo e di allearsi con esso. In verità, chi esamina serenamente quale è stata *in Italia* l'attività del partito comunista dal 1943 ad oggi, difficilmente riuscirà a trovare nella sua condotta elementi sufficienti per accusarlo di avere ecceduto, *in Italia*, i limiti del "metodo democratico", al quale l'art. 49 della Costituzione condiziona la legalità dei partiti. Se in certi urti parlamentari o in certe agitazioni sindacali i suoi rappresentanti hanno potuto incorrere in intemperanze, sarebbe ingiusto sostenere che dallo stesso addebito si siano salvati in questi anni i rappresentanti degli altri partiti: scioperi e ostruzionismi sono strumenti di lotta politica e sindacale ammessi in

tutti i paesi liberi, e in tutti i parlamenti del mondo accade ogni tanto che in momenti di più accesa tensione politica la discussione degeneri in violenze, che si placano con qualche sanzione a carico dei più scalmanati. Né si potrebbe dire sul serio che in questi anni in Italia i partiti di opposizione, e specialmente i comunisti, abbiano sistematicamente "sabotato" il metodo democratico e lo spirito della Costituzione.¹⁰

Se il governo democristiano per combattere il comunismo con metodo democratico avesse seguito l'unica via sensata e fruttuosa, quella di affrontare coraggiosamente i grandi problemi di riforma sociale proposti dalla Costituzione, a cominciare da quello urgentissimo della disoccupazione, e avesse insieme garantito imparzialmente e lealmente a tutti i cittadini il rispetto delle libertà democratiche senza discriminazioni di partito o di fede religiosa, *avrebbe tolto agli estremisti i motivi fondamentali della loro propaganda*: che, proprio in contrapposizione alla politica del governo, sono stati in questi anni motivi essenzialmente ispirati a ortodossia democratica e costituzionale. La politica del governo, incerta e miope nel campo economico e sociale, reazionaria e non imparziale nel campo delle libertà democratiche, ha fatto senza accorgersene il giuoco dei partiti di estrema sinistra; i quali, contrapponendosi ad essa, sono apparsi alle masse, assetate di lavoro e di riforme sociali, come i veri difensori della libertà e come i soli interpreti delle legittime aspirazioni dei poveri contro gli interessi coalizzati dei grandi agrari e della grande industria.

La insensata politica del governo democristiano, incapace di spezzare il ricatto delle forze di destra e ossequente ai consigli esterni di chi, ignorando da quale pro-

¹⁰ Cfr. in *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, il saggio di Emilio Lussu.

fonda e diffusa crisi sociale tragga in Italia le sue forze il comunismo, crede che anche in Italia il comunismo si possa combattere con provvedimenti di discriminazione e di spionaggio, ha portato oggi a questa situazione paradossale: che i veri difensori della legalità democratica appaiono oggi in Italia i comunisti, e che chi, senza essere comunista, ha il coraggio di reclamare il rispetto e la attuazione della Costituzione, è senz'altro bollato dai benpensanti (e forse schedato dalla polizia) come sospetto di sovversivismo!

A questo proposito può essere utile ricordare quella che è oggi, in Italia, la posizione *costituzionale*, cioè *giuridica*, del partito comunista: per far intendere come quelle misure di discriminazione e di persecuzione contro il partito comunista, che possono essere state legalmente attuate in altri paesi dove siano in vigore norme costituzionali diverse dalle nostre e dove i comunisti siano soltanto uno sparuto drappello ai margini della democrazia, non si possono prendere a modello in Italia, dove il partito comunista è stato, col beneplacito della democrazia cristiana, uno degli artefici della ricostruzione democratica del nostro paese, e dove la Costituzione (per ripetere le parole già citate di un autorevole democristiano) non solo accetta, ma presuppone il partito comunista come uno dei tre pilastri, su cui si appoggia l'edificio costruito dall'assemblea Costituente sulle rovine del fascismo.

Si fa presto a scrivere sui giornali, per fare impressione sui lettori ignari delle più elementari nozioni giuridiche, che le discriminazioni contro il partito comunista sono perfettamente conformi alla nostra Costituzione, la quale, essendo una costituzione democratica fondata sul principio della pluralità dei partiti, giustificherebbe, come si dice, la "messa fuori legge" di un partito, come il comunista, che si propone di abolire quel principio, e di

trasformare la democrazia in un regime totalitario a partito unico. La verità è, al contrario, che la nostra Costituzione *fino a che resta così*, non si presta a giustificare una messa al bando dalla vita politica del partito comunista (anche se questa fosse, in Italia, un'operazione *politica-mente* possibile e consigliabile!): non solo perché, come si è detto, il partito comunista italiano, che ha partecipato in misura più elevata di ogni altro alla lotta di Liberazione, è storicamente una delle forze fondatrici del presente ordine costituzionale; ma anche perché le norme sui partiti contenute nella Costituzione non ammettono che l'attività democratica di un partito possa essere sindacata o limitata sotto il profilo delle sue *finalità ideologiche*, cioè del programma politico che esso si propone di far trionfare col rispetto del "metodo democratico". Su questo punto i costituzionalisti più autorevoli e politicamente insospettabili, sono unanimi: secondo la Costituzione italiana il solo sindacato di legalità che può essere esercitato sui partiti (pur non essendo stato ancora stabilito né il modo né l'organo per esercitarlo) è quello che riguarda la fedeltà *esterna* al "metodo democratico", cioè il rispetto al *fair play* elettorale e parlamentare nella lotta cogli altri partiti. Ma all'infuori di questo sindacato sulla democraticità *esterna*, nessuna restrizione potrebbe legalmente essere imposta ai partiti a causa dei loro fini programmatici: purché non si propongano fini "vietati ai singoli dalla legge penale" (art. 18 primo comma della Cost.) o non mirino alla riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista (disp. trans. XII; l. 20 giugno 1952, n. 645), tutti i partiti, qualunque ne sia la finalità politica possono "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Questo principio trova la sua paradigmatica dimostrazione nella sopravvivenza legale del partito monarchico, al quale è stato riconosciuto il diritto di partecipare alla vita democratica della Repubblica nonostante che esso

dichiaratamente si proponga di abolire la forma repubblicana e di restaurare la monarchia, cioè di sovvertire uno di quei principi supremi della Costituzione, che non si possono modificare *senza distruggerla*.

È vero che la Costituzione italiana, nonostante che sia una costituzione “rigida”, non è immutabile: in quanto le sue norme, pur non potendo essere modificate o abrogate con leggi ordinarie, possono però essere sottoposte a revisione attraverso il procedimento più rigoroso e solenne previsto dall’art. 138 Cost., mediante il quale gli organi legislativi esercitano, col rispetto di quelle forme, un vero e proprio potere costituente. Ma la dottrina insegna che non tutte le norme della Costituzione sono revisibili: si hanno in ogni costituzione alcuni principi fondamentali, quasi si direbbe i *connotati di identificazione* di quell’ordinamento giuridico, che sono, come si esprime il Mortati,¹¹ il “nucleo imm modificabile che forma come il segno di riconoscimento nel tempo di un particolare tipo storico di Stato”: se si vuol modificare uno di questi fondamentali principi di *identificazione* dell’ordinamento giuridico, questa non è più una semplice revisione costituzionale che salvi la identità e la continuità della costituzione, ma diventa la fine di essa e la instaurazione *ex novo*, di fatto e non di diritto, di un nuovo regime: si potrebbe dire che come nell’organismo umano certi organi vitali non si possono amputare senza che la persona cessi di vivere, così in ogni costituzione certe norme di identificazione non si possono modificare senza che la costituzione perda la sua identità e la sua vitalità: modificare una di queste norme non vuol dire fare una revisione nell’interno della Costituzione, ma fare una rivoluzione per distruggerla dal di fuori.

La nostra Costituzione menziona espressamente,

¹¹ *Istituzioni*, pp. 96 e 515.

nell'art. 139 soltanto uno di questi principi immutabili di identificazione: "la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale"; ma è giusto ammettere che di siffatti principi *che non si potrebbero modificare senza mandare in bricioli la Costituzione democratica*, altri ve ne siano, ugualmente essenziali, come potrebbe essere quello della uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (art. 3) o quello della libertà e pluralità dei partiti (art. 49), principi entrambi essenziali che non si potrebbero sopprimere senza che venisse meno quel tipo di democrazia parlamentare che caratterizza la nostra Costituzione.¹² Ora, ove pur fosse provato che il partito comunista mirasse a instaurare *anche in Italia* un ordinamento costituzionale a partito unico, e quindi ad abolire il principio della pluralità dei partiti che costituisce uno dei cardini immutabili della nostra Costituzione, è certo che il partito comunista non si troverebbe, sotto il profilo giuridico, in una posizione diversa da quella in cui si trova, nella Repubblica italiana, il partito monarchico: il quale dichiaratamente si propone di abolire l'art. 139 e di arrivare per questa via a modificare la forma repubblicana che la Costituzione stessa ha dichiarato immutabile, cioè a rivedere una di quelle norme di identificazione costituzionale che non si possono sottoporre a revisione senza con questo compiere una rivoluzione.¹³ Con questa differenza: che mentre il partito monarchico dichiaratamente proclama che esso, se riuscisse a conquistare il potere colle vie legali, si varrebbe di esso per infrangere la Costituzione repubblicana e restaurare la monarchia, e si presenta quindi come un

¹² Sulle norme costituzionali immutabili v. P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze 1951 n. 31.

¹³ Cfr. Mortati, *Ist.*, p. 516.

partito con finalità dichiaratamente rivoluzionarie,¹⁴ il proposito del partito comunista di impadronirsi del potere per abolire la democrazia e istituire *anche in Italia* un regime totalitario a partito unico, è *in Italia* soltanto una supposizione polemica, fondata su un processo alle intenzioni che nessuna legge autorizza.

Questo dimostra che ogni tentativo di mettere “fuori legge” il partito comunista, solo perché le sue finalità sono in contrasto col principio della pluralità dei partiti, che è uno dei principi immodificabili della nostra democrazia, sarebbe oggi contrario alla Costituzione; come sarebbe contrario il tentativo analogo che si volesse fare contro il partito monarchico solo perché le sue finalità sono in contrasto coll'altro principio immodificabile della forma repubblicana. La nostra Costituzione ammette un sindacato di legalità sul *metodo* con cui i partiti conducono la lotta politica nei confronti degli altri partiti, non sulle *finalità programmatiche* di ciascuno di essi: per poter arrivare *costituzionalmente* a vietare *con legge* il partito comunista, come si è fatto colla legge 20 giugno 1952 che vieta la ricostituzione del partito fascista, bisognerebbe prima modificare, in forma di revisione costituzionale, l'articolo 49, introducendo una aggiunta che affermasse la illiceità non solo dei partiti che nella loro attività non rispettino il “metodo democratico”, ma anche di quelli le cui ideologie programmatiche siano in contrasto con qualcuno dei principi immodificabili della Costituzione

¹⁴ Nella seduta di chiusura del congresso nazionale del partito monarchico, tenuto a Milano nel dicembre del 1954, l'on. Delcroix (in “Corriere della Sera”, 15 dicembre 1954), pronunciò queste parole: “Sia definitivamente stabilito che le tattiche politiche e parlamentari che possono indurre a valutazioni momentanee, a decisioni contingenti, in nessun modo possono significare una sia pur minima deroga a quella che è la nostra ragione d'essere: *la restaurazione della monarchia come condizione necessaria alla ripresa di una politica nazionale*”.

(in questo senso dispone l'art. 21 della Costituzione della Repubblica di Bonn).

Ma finché l'art. 49 della Costituzione non sia così modificato, ogni legge che volesse introdurre contro il partito comunista discriminazioni fondate sul carattere totalitario della sua ideologia *sarebbe costituzionalmente illegittima* e sarebbe dichiarata inefficace dalla Corte costituzionale (se ci fosse!).

Bastano queste osservazioni a far comprendere quale giudizio si debba dare di quei provvedimenti di discriminazione politica, coi quali il governo, secondo il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954, si è proposto di condurre, "senza ricorrere a leggi eccezionali", ossia sul piano amministrativo e non sul piano legislativo, la lotta politica contro il partito comunista e contro i partiti ad esso apertamente o nascostamente alleati: con tale programma di politica discriminatoria non solo pare che la pubblica amministrazione abbia rinunciato al suo dovere costituzionale di "imparzialità" (art. 97), per diventare apertamente uno strumento di lotta elettorale a favore del partito che è al governo e contro i partiti di opposizione; ma, controsenso anche più grave, sembra che il governo abbia creduto *di poter fare legittimamente in via amministrativa ciò che neanche il parlamento potrebbe fare costituzionalmente in via legislativa ordinaria!*

In una riunione che si svolse a Roma il 19 dicembre 1954, Leopoldo Piccardi, riferendo sull'aspetto giuridico dei provvedimenti discriminatori preannunciati dal comunicato ministeriale del 4 dicembre, osservava che il governo, per combattere quel pericolo di sovvertimento delle istituzioni democratiche che deriva dai movimenti totalitari, e in particolare dal partito comunista, riteneva che non ci fosse bisogno di ricorrere a leggi eccezionali, ma che bastasse "percorrere due vie: da un lato imporre la rigorosa osservanza della legge, nei confronti del partito comunista, dei suoi aderenti e dei suoi amici; dall'altro

lato, esercitare quei poteri discrezionali che la nostra legge concede alla pubblica amministrazione in modo che non ne derivi alcun vantaggio, e possibilmente ne derivino svantaggi a quei movimenti e a quelle categorie di persone che il governo si propone di osteggiare". E, dopo aver preso in esame le varie figure dei provvedimenti preannunciati, concludeva rilevando che questa politica discriminatoria si fonda su due gravi errori giuridici: "quello di ritenere che la legge possa essere applicata con diverso rigore e in diversa misura a seconda del partito al quale i cittadini appartengono o dell'ideologia da essi professata; e quello che la pubblica amministrazione possa fare l'uso che crede dei poteri discrezionali, servendosi eventualmente anche per creare, tra diverse categorie di cittadini, quella disparità di situazione che non è consentita dalla nostra Carta costituzionale. Un programma di azione governativa dominata da simili errori assume anzi l'aspetto paradossale di una vera e propria pianificazione dell'eccesso di potere. Questo paese, che appare così restio ad accettare l'idea di una pianificazione economica, fa dunque l'esperienza di una pianificazione dell'illegalità!".¹⁵

f) In realtà, chi cerchi di giudicare con un certo distacco la politica di anticomunismo a oltranza condotta dal governo italiano in questi anni, non fa molta fatica ad avvedersi che alla violenza verbale ostentata per dare soddisfazione ai suggerimenti esterni non corrisponde in chi conduce questa lotta, una altrettanto violenta convinzione della esistenza in Italia di una minaccia di totalitarismo di sinistra da fronteggiare con mezzi estremi. Non c'è insomma nei governanti italiani di oggi lo stato d'animo di chi,

¹⁵ La relazione Piccardi è stata pubblicata per intero sul periodico "Lettera agli amici di Unità popolare", Roma, 1-8 gennaio 1955, nn. 35-36.

pur volendo essere ossequente fino a che è possibile alla Costituzione, si trova costretto, quando la vede in pericolo, a difenderla con mezzi eccezionali, non tratti dalla stessa Costituzione, ma giustificati dalla necessità di salvarla: il governo continua a ripetere che per combattere il partito comunista in Italia non c'è bisogno di ricorrere a leggi eccezionali; e agita il pericolo comunista soprattutto per trovare una giustificazione al suo immobilismo.

Tutti sanno oggi in Italia (a cominciare dallo stesso partito comunista) che la situazione geografica, militare e internazionale dell'Italia è tale che ogni raffronto colla situazione politica di quei paesi in cui il partito comunista, in zona di influenza russa, ha potuto instaurare regimi di dittatura, è insensato. Ma la realtà è che, come avvenne nel 1921, quando il pericolo "bolscevico" fu il pretesto sfruttato dalle forze conservatrici per instaurare la dittatura fascista, allo scopo di chiudere il varco a quel rinnovamento sociale verso il quale era indirizzata la strada legalitaria delle libertà democratiche, così oggi il pericolo del totalitarismo comunista, che tutte le persone sensate sanno inattuabile in Italia per evidenti ragioni internazionali, è sventolato allo scopo di chiudere ancora una volta le vie aperte dalla Costituzione verso una più equa ripartizione della ricchezza. Non è vero che la mancata attuazione della Costituzione sia il mezzo estremo per impedire il trionfo del totalitarismo di sinistra: vero è viceversa che il pericolo totalitario è un pretesto di propaganda per impedire l'attuazione della Costituzione.

L'ala destra della democrazia cristiana, quella che si appoggia alle forze dei baroni terrieri e dei grandi industriali e che pur di difendere i privilegi della ricchezza è pronta a risuscitare il fascismo, sa che il vero pericolo per i privilegiati non è nel remoto pericolo comunista, ma è nella presenza di una Costituzione democratica, che, se fosse lealmente attuata, porterebbe in breve, in forma pacifica, alla graduale riduzione dei loro privilegi.

La vera causa della mancata attuazione della Costituzione è questa: il timore di quell'art. 3 che si propone di eliminare le sperequazioni sociali e di sostituire la dignità del lavoro al privilegio della ricchezza. Quello che conta, per chi ragiona così, è di rimanere al governo, e di impedire che si formi una maggioranza democratica disposta ad attuare quell'articolo: e per impedirlo, tutti i mezzi sono buoni. Per salvare la democrazia dai pericoli di domani, questa brava gente si dà cura di distruggerla oggi. Così, accreditando la supposizione che le opposizioni, se diventassero maggioranza, si servirebbero del potere per abolire la Costituzione, il partito che è oggi maggioranza si affretta ad abolirla per conto suo, dicendo che fa questo per evitare che quella supposizione diventi realtà, e intanto traducendola in realtà a proprio vantaggio: come se un giocatore, figurando di supporre che l'altro possa barare, cominciasse a barare prima di lui per impedirglielo: e pretendesse, in questo modo, di poter essere ancora considerato come un giocatore onesto!

II. Dopo aver toccato le cause più evidenti della involuzione costituzionale alla quale abbiamo assistito in questi anni, possiamo, riepilogando il nostro discorso, fare il bilancio degli *effetti* prodotti da tali cause.

È ormai accettata dalla dottrina la distinzione tra costituzione "formale" e costituzione "materiale": cioè tra le norme giuridiche scritte sulla carta costituzionale, e le forze politiche, efficienti ed operanti di fatto verso determinati fini, su cui ogni ordinamento positivo si regge.¹⁶ Non sempre tra questi due aspetti della costituzione vi è coincidenza. Già il Lassalle osservò che per rendere vitale ed efficiente una costituzione non basta che le sue

¹⁶ Mortati, *Ist.*, p. 95.

norme siano consacrate sulla carta, ma occorre che queste norme siano durevolmente appoggiate a forze politiche decise a farle osservare e capaci di garantirne la osservanza; se queste forze politiche mancano o restano inattive, anche le norme costituzionali rimangono inerti, come membra che si atrofizzano per anemia. Quando accade che nel sistema giuridico di una costituzione formale la volontà politica cessa di affluire verso la osservanza di certe norme, come può avvenire in un corpo malato che il sangue non arrivi più in certe zone del sistema circolatorio, la costituzione in realtà cambia figura, e la sua vera fisionomia non si trova più in quella descrizione puramente letteraria che ne fanno le norme, ma bisogna ricercarla nella realtà, spesso dissimulata, delle forze politiche effettivamente operanti, al disopra delle quali la costituzione scritta rimane, nelle parti inattuate, come uno schermo di cartone. Questo avvenne in maniera tipica durante il fascismo, dove l'ordinamento scritto nelle leggi, con terminologia corrispondente alla più ortodossa tecnica giuridica, non era che una facciata illusoria, dietro la quale unica realtà politica era l'arbitrio.

Ora, chi cerchi qual è nel momento in cui scriviamo, la costituzione *materiale* vigente oggi in Italia, deve durare non poca fatica per poterne cogliere e riordinare ad unità le disperse membra. È facile accorgersi (e questo saggio ne ha dato la dimostrazione) che la Costituzione materiale che oggi ci regge non corrisponde a quella scritta sulla carta che l'assemblea Costituente approvò; ma se è agevole dire quello che *non è*, non è altrettanto agevole dire *quello che è*, perché i caratteri materiali dell'ordinamento oggi di fatto vigente in Italia sono eterogenei, provenienti da periodi e da regimi diversi, accozzati in ibrido connubio e spesso in contraddizione tra loro, valutati o svalutati secondo esigenze mutevoli di politica contingente, e non ancora consolidati in un sistema che abbia almeno il pregio della coerenza e della compattezza.

La Costituzione italiana, come si è visto, è nata incompleta: l'assemblea Costituente l'ha lasciata così, fidando nella lealtà costituzionale del legislatore ordinario. Fin da principio, dunque, la costituzione materiale è stata diversa dalla costituzione formale: questo è stato un vizio d'origine del nostro ordinamento costituzionale. Ma, se tutto si fosse svolto secondo le ingenue previsioni della Costituente, lo sviluppo fisiologico della Costituzione sarebbe dovuto consistere in un continuato graduale avvicinamento della costituzione materiale alla costituzione formale fino a coincidere con essa. L'ordinamento scritto sulla carta sarebbe dovuto servire, in quelle parti in cui non era ancora attuato, da modello: come il costruttore che nel tirar su le pareti tiene continuamente dinanzi a sé la pianta disegnata dall'architetto, il legislatore ordinario avrebbe dovuto continuare a lavorare tenendo fisso lo sguardo al piano costituzionale prestabilito dalla Costituente. In fondo, se il lavoro avesse proceduto lentamente, non ci sarebbe stato da lamentarsene; l'essenziale era che nel lavorare si tenesse fede a quel disegno.

Il male è che in questi primi anni non solo le linee del disegno originale non sono state rispettate, ma il lavoro che è stato compiuto è consistito in gran parte nel disfare il già fatto, e nell'introdurre nel già fatto modificazioni d'altro stile.¹⁷ Sicché non è facile dare in una formula breve la definizione del tipo costituzionale oggi vigente in Italia: che è una specie di ircocervo, malamente riducibile nella precisa casella di una definizione.

a) Ci sarebbe prima di tutto da domandarsi se, nella costituzione *materiale*, l'Italia sia veramente una repubblica; anzi addirittura se sia veramente ancora uno Stato indipendente e sovrano.

¹⁷ Cfr. Calamandrei, *Incoscienza costituzionale*, sul "Ponte" del 1952, p. 1177.

La sovranità nazionale, della quale l'Italia, per l'art. 11 della Costituzione, potrebbe di diritto, in via di revisione costituzionale, consentire limitazioni "in condizioni di parità (cioè di reciprocità) con gli altri Stati", per concorrere a dar vita ad uno Stato federale supernazionale (a questo mirano quei federalisti europei che concepiscono gli Stati Uniti d'Europa come una federazione indipendente e neutrale), può essere limitata *di fatto*, non soltanto perché nelle relazioni tra Stati o tra continenti si fanno sentire di fatto preminenze di ordine economico e militare, per le quali gli Stati protetti, economicamente più deboli, debbono rassegnarsi ad essere meno indipendenti di quelli protettori economicamente più forti; ma anche perché i canali di penetrazione attraverso i quali le imposizioni esterne riescono ad infiltrarsi nell'interno di un ordinamento costituzionale, apparentemente sovrano, possono essere molto più complicati e più difficilmente classificabili di quelli previsti dagli schemi dei giuristi.¹⁸

Ma lo stesso ragionamento può valere anche per la forma repubblicana: la quale si potrebbe pensare che in Italia, da quando è al governo un partito confessionale, strettamente legato alla Chiesa cattolica (che nella sua istituzione centrale, la Santa Sede, culmina in un sovrano assoluto, nel quale si concentra la suprema potestà legislativa, amministrativa, giudiziaria, cioè il cosiddetto *primato pontificio*) sia diventata lo schermo di una forma di Stato alquanto ibrida, a mezza strada tra la monarchia e la repubblica, che si potrebbe denominare "repubblica pontificia", con una situazione molto simile a quella creata in Roma nel marzo 1848 dallo statuto concesso da Pio IX, nel quale era detto (art. 25) che la professione della

¹⁸ Cfr. Lévy-Bruhl, *Les partis internationaux et l'indépendance des États* (nella riv. "La Rép. française" del febbraio 1949); Calamandrei, *Repubblica pontificia*, sul "Ponte" del giugno 1950.

religione cattolica era “condizione necessaria pel godimento dei diritti politici dello Stato”.

Il che oggi è molto meno lontano dalla realtà di quanto apparentemente possa sembrare: i provvedimenti discriminatori annunciati il 4 dicembre 1954 non sono rivolti infatti contro i monarchici, cioè contro gli appartenenti ad un partito che apertamente si propone di abolire la Repubblica, ma contro i partiti di estrema sinistra, la cui fedeltà repubblicana non è dubbia: e se si potesse fare un'inchiesta sulle opinioni politiche di certi alti funzionari che tengono oggi le leve di comando della burocrazia centrale o della diplomazia, non sarebbe difficile accorgersi che oggi, nella Repubblica italiana, il professarsi monarchici è un titolo non per esser discriminati, ma per far carriera. Forse la spiegazione di questo, che a prima vista può parere un paradosso politico, si può trovare in una recente sentenza della Corte d'Appello di Cagliari: la quale ha ritenuto che non commetta reato il sacerdote che, dal pulpito o attraverso la confessione, faccia propaganda elettorale contro i partiti marxisti, perché in questo modo “la battaglia politica si traduce in termini di crociata religiosa”, mentre lo *commette* il sacerdote che nelle stesse condizioni faccia propaganda *contro il partito monarchico*, “le cui ideologie non sono contrarie al diritto divino positivo e naturale e non tendono a combattere la Chiesa e a negarle i diritti riconosciuti dai Patti Lateranensi”.¹⁹

Singolare tipo di repubblica, quella in cui sono possibili sentenze come questa! È difficile però trovare una precisa formula che serva a definire questa realtà costituzionale: uno spirito arguto la definì “repubblica monarchica dei preti”: ma questa non è una formula giuridica.

Certo è in ogni modo che, se pure in Italia è in vigore quella forma di governo che si chiama repubblica, questa

¹⁹ Sentenza 19 febbraio 1954, riportata sul “Ponte”, 1954, p. 1518.

non è per ora né democratica (in quel senso non solo sociale ma politico che già si è rilevato), né fondata sul lavoro. Se si guarda alla lettera dell'art. 1 che definisce l'Italia come una "Repubblica democratica fondata sul lavoro", bisogna dire che in questa definizione la coincidenza tra costituzione materiale e costituzione formale è dubbia *per il sostantivo*, ma è certamente esclusa *per i due attributi*.

b) L'Italia è certamente, nella costituzione materiale come in quella formale, una democrazia parlamentare. Ma in realtà il parlamento è venuto assumendo in questi anni in Italia una figura e una importanza diversa (e forse minore) da quella che l'assemblea Costituente aveva voluto. Il parlamento avrebbe dovuto essere, come rappresentante diretto della sovranità del popolo, l'organo di gran lunga preminente dell'ordinamento costituzionale italiano, il depositario esclusivo del potere legislativo e il regolatore supremo della vita politica del paese. Viceversa il potere legislativo è nelle mani del governo, che è di fatto il solo arbitro dell'iniziativa delle leggi; ed anche l'azione politica del governo, prima che dal parlamento, è indirizzata e controllata da forze non previste dalla Costituzione come istituti costituzionali, cioè dai grandi partiti e dalle associazioni sindacali di lavoratori e di datori di lavoro. Data la disciplina di partito, per la quale i deputati e i senatori intervengono nelle sedute parlamentari non per esprimere un pensiero individuale o per formarsi una opinione attraverso la discussione, ma unicamente per votare secondo le istruzioni imperative segnate dalla direzione del proprio partito, le deliberazioni del parlamento non sono che la riproduzione, già scontata in anticipo, di deliberazioni già prese dalle direzioni dei partiti, che sono gli organi occulti, ma onnipotenti, da cui può dipendere la vita e la morte di un ministero. La sorte delle leggi non dipende più dalle votazioni che avvengono nell'aula, ma dalle contrattazioni che avven-

gono fuori dall'aula tra le direzioni dei partiti: una legge viene portata alla discussione del parlamento, solo quando è già stata approvata dalle direzioni dei partiti che formano la maggioranza. Il governo, piuttosto che emanazione del parlamento, è emanazione dei partiti: se un partito ha la maggioranza in parlamento, è la direzione del partito che stabilisce come questa maggioranza deve votare, e che in questo modo ha in mano le sorti del governo; il quale per non essere rovesciato, deve necessariamente fare una politica di partito, non una politica superiore ai partiti.

Né questa realtà è attenuata dalla presenza dell'opposizione, la quale nel regime di discriminazione per cui ogni oppositore è un nemico, ha perduto la sua preziosa funzione moderatrice di collaborazione critica all'attività parlamentare: ogni fruttuoso dialogo tra maggioranza e opposizione è ormai reso impossibile dalla "guerra fredda", che considera ogni tentativo di opposizione come un'azione di disturbo o addirittura come un tradimento.²⁰

A questo stato di perenne rottura, che rende impossibile ogni collaborazione costruttiva tra maggioranza e opposizione, si aggiunge a paralizzare ancor più quella che dovrebbe essere la normale dinamica del sistema parlamentare, la mancanza (vera o supposta) di una "alternativa democratica", che possa aprir la via ad una nuova maggioranza diversa da quell'imperniata sul partito oggi al potere. La valvola di sicurezza del sistema parlamentare è costituita, come è noto, dall'alternarsi dei partiti al governo: l'opposizione, purché rispetti il metodo democratico, deve aver sempre la possibilità di diventar mag-

²⁰ Questa situazione di rottura tra maggioranza e opposizione si delineò subito fino dai primi mesi della prima legislatura: cfr. il mio articolo *Maggioranza e opposizione* sul "Ponte", 1948, p. 633.

gioranza, e, purché il corpo elettorale lo voglia, il diritto di assumere legittimamente il potere. Ma in Italia questa possibilità di circolazione democratica non c'è: non c'è a destra, perché un governo di estrema destra vorrebbe dire ritorno alla monarchia e al fascismo, cioè fine della democrazia; non c'è a sinistra, perché (se si ha da credere all'opinione apertamente manifestata da autorevoli osservatori stranieri), anche se gli elettori dessero la maggioranza ai partiti di estrema sinistra, il partito oggi al potere sarebbe spinto da fattori internazionali ad opporsi colla violenza alla loro ascesa al governo; e la vittoria elettorale di quei partiti di estrema sinistra sboccherebbe fatalmente nel colpo di stato e nella guerra civile.²¹

Così abbiamo in Italia un sistema parlamentare mutilato e statico, turbato dal fatto paradossale che il partito di maggioranza nega al più forte partito d'opposizione il diritto di diventare maggioranza a sua volta: così, invece di servire al ricambio dei partiti al potere, il parlamento serve in realtà a mascherare la immobile permanenza al potere di un partito che si crede insostituibile, il quale, per ragioni confessionali e per ragioni internazionali, si rifiuta perfino di prendere in considerazione la possibilità, che è normale in tutte le democrazie parlamentari, di cedere il governo a un altro partito.

c) La conseguenza di tale situazione è questa: che, contrariamente alle previsioni della Costituente, l'organo preminente di tutto l'ordinamento costituzionale italiano è venuto ad essere, in luogo del parlamento, il governo: attraverso il quale tutta la vita politica italiana è dominata dal partito di cui il governo è l'esponente.²²

²¹ Questa opinione è stata espressa nell'ottobre 1954 dall'autorevole giornalista americano Walter Lippmann in un articolo pubblicato sul "New York Herald Tribune": cfr. sul "Ponte", 1954, p. 1697.

²² Balladore Pallieri, scritto cit., pp. 24-5.

Questo accentramento di fatto di tutti i poteri legislativi e politici in un *governo che si ritiene insostituibile*, supremo regolatore, per delegazione del partito, del ritmo parlamentare e della vita legislativa e amministrativa del paese, è stato accresciuto dalla mancata attuazione del decentramento regionale, in forza del quale una parte della funzione legislativa e della funzione esecutiva, che ora fa capo al governo centrale, avrebbe dovuto essere trasferita negli organi della Regione.

Ma soprattutto questo accentramento è stato favorito dall'aver lasciato in vigore, mandando a vuoto tutti i tentativi di riformarla,²³ la legge fascista di Pubblica Sicurezza e con essa tutto l'apparato fascista delle prefetture e delle questure. La invariata sopravvivenza dei prefetti e degli organi di polizia, dotati di quei poteri discrezionali praticamente illimitati che erano ad essi concessi dalle leggi fasciste e che essi continuano a esercitare colla stessa intensità, è qualcosa di più che una sconcordanza marginale tra questi istituti e la Costituzione democratica: è addirittura una soppressione per incompatibilità della apparente Costituzione democratica, alla quale si è di fatto sostituita una costituzione materiale di diverso tipo, *non più democratica ma autoritaria*. La legge di P.S. rimasta in vigore basta da sé sola come un neoplasma a prendere il posto di tutta la Costituzione, a formare da sé una costituzione diversa da quella che appare al di fuori: Achille Battaglia ha dimostrato analiticamente che non vi è articolo della parte ordinativa della Costituzione scritta che non si trovi in contrasto con qualche disposizione della legge di P.S.

²³ Il disegno di legge per "*modifiche alle disposizioni del t. u. delle leggi di P. S.*" presentato durante la prima legislatura dal ministro Scelba (Sen. n. 163, Camera n. 251) si arenò nelle commissioni: né miglior sorte hanno avuto per ora proposte di iniziativa parlamentare presentate nella seconda legislatura (sen. Picchiotti, n. 35; sen. Terracini, n. 400).

Non si tratta dunque di qualche isolata antinomia: la legge di P.S. contrappone alla figura dello Stato democratico, descritto nella Costituzione, un diverso tipo di Stato, lo Stato di polizia, che non è compatibile con quello.

Chi voglia rendersi conto della realtà sostanziale che subito si scopre appena si sollevi la scorza apparente della Costituzione democratica, scorge un *governo di partito* che considera come nemici, fuori della Costituzione e quasi si direbbe fuori del consorzio umano, tutti gli oppositori, e che dei suoi poteri di governo si vale, più che per governare nell'interesse comune, per estendere il predominio del partito di cui è esponente e per indebolire i partiti di opposizione. Questo governo di partito, che ha accentrato di fatto nelle sue mani tutto il potere politico, lo esercita attraverso un apparato di polizia appositamente attrezzato sotto il regime fascista per mantenere e rafforzare il predominio di un partito totalitario. Così la difesa dell'ordine pubblico diventa la difesa degli interessi del partito dominante: prefetti e questori diventano inconsapevolmente strumenti del partito che è al governo, secondo la tradizione del precedente regime. Nonostante l'apparente cambiamento della forma, la burocrazia creata dal fascismo rimane in gran parte insediata ai posti di comando negli uffici ministeriali e nella diplomazia. Si verifica a puntino ciò che Luigi Einaudi aveva previsto nel 1944:²⁴ "Finché esisterà in Italia il prefetto la deliberazione e l'attuazione non spetteranno al consiglio municipale e al sindaco, al consiglio provinciale o al presidente; ma sempre e soltanto al governo centrale, a Roma: o, per parlare più concretamente, al ministro dell'Interno. Costui è il vero padrone della vita amministrativa e politica dell'intero Stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le prefetture, il gover-

²⁴ Scritto cit., p. 54.

no centrale approva o non approva i bilanci comunali e provinciali, ordina l'iscrizione di spese di cui i cittadini farebbero a meno, cancella altre spese, ritarda l'approvazione ed intralcia il funzionamento dei corpi locali...".

d) Questo non è un governo democratico: *è un governo di polizia*. "L'arbitrio poliziesco - continuava nel 1944 Einaudi - erasi affievolito all'inizio del secolo; ma lo strumento era pronto... E quello strumento, pur guasto, è pronto, se non lo faremo diventare mero organo della giustizia per la prevenzione dei reati e la scoperta dei loro autori, a servire nuovi tiranni e nuovi comitati di salute pubblica".

Parole che sembrano divinatorie. Per potersi veramente dire democratico il governo concepito dalla Costituzione avrebbe dovuto svolgere la sua attività nei limiti della più rigorosa legalità; doveva essere un governo *di diritto*, i cui poteri discrezionali fossero ridotti al minimo e in ogni caso vigilati dal controllo di legittimità: i diritti individuali civili e politici, proclamati "inviolabili" dalla Costituzione dovevano in ogni caso essere posti al sicuro dall'arbitrio della polizia. La grande differenza tra il regime democratico e il regime fascista doveva essere, ancor prima che fosse intrapresa la lunga opera del rinnovamento della società, la immediata entrata in funzione delle *garanzie della libertà*.

Non si può dire che neppure queste garanzie siano state attuate. Il governo *di diritto*, quale doveva essere secondo la Costituzione, si è trovato ad avere in mano gli strumenti costruiti su misura per un governo negatore della libertà: non c'è da meravigliarsi se si è abituato a servirse-ne. Prefetture e questure sono rimaste, o son tornate ad essere quali erano ai tempi del fascismo; immutate nei metodi e nello spirito, spesso anche nelle persone. L'idea dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, qualunque sia la loro fede politica o religiosa, che avrebbe dovuto essere per eccellenza l'idea democratica contrap-

posta alle avvilenti discriminazioni politiche e religiose su cui si era fondato il fascismo, non poteva far presa nel vecchio apparato poliziesco rimasto intatto al servizio del nuovo governo. Gradualmente la distinzione tra due categorie di cittadini, quelli *pleni iuris* appartenenti al partito dominante, e quelli a capacità menomata militanti nei partiti "sovversivi", è stata ristabilita: e non si può far colpa agli organi di polizia, che continuano a fare il loro servizio prendendo come testo la legge di P.S. e non la Costituzione, se dopo dieci anni dalla caduta del regime fascista si sono accorti che i "sovversivi" di oggi sono, all'incirca, gli antifascisti di ieri: e che per combatterli si può continuare ad adoperare i vecchi metodi e i vecchi schedari.

"I diritti di libertà, salvo la parentesi fascista, non sembrano oggi meglio garantiti di quanto fossero per l'addietro... Credo, anzi, che si possa con buon fondamento asserire che chi avesse sott'occhio i vecchi testi costituzionali da un lato e la nuova Costituzione dall'altro, e ignorasse l'epoca in cui furono emanati, ed esaminasse l'attuale pratica italiana concluderebbe con tutta certezza, salvo la forma repubblicana, che quelli attualmente in vigore sono i vecchi testi non il nuovo". Anche qui è il Balladore Pallieri che parla.²⁵ Ma io andrei più in là: perché, se si deve guardare alla costituzione materiale e non a quella formale, è certo che le libertà civili e politiche nel primo decennio di questo secolo, sotto lo Statuto albertino, erano meglio garantite che in questi ultimi anni sotto la Costituzione repubblicana. Certo era meglio garantita la libertà di culto, la libertà di opinione e la libertà dell'insegnamento.

E si capisce perché: prima del fascismo un cinquantennio di esperienza liberale era valso a far entrare nella

²⁵ Scritto cit., p. 47.

educazione dei cittadini un certo istintivo rispetto della libertà individuale e un certo senso della legalità. Si cominciava a credere (come avviene nei popoli da lungo tempo abituati alla vita democratica) che i diritti di libertà fossero veramente entità inviolabili per forza propria, che neanche le autorità potessero impunemente disconoscere. Ma quando il fascismo venne a dimostrare che per distruggere ogni libertà potevano bastare poche bande di criminali scatenati sotto l'occhio compiacente delle autorità, l'incantesimo della libertà che si difende da sé, il culto della legalità che non si può offendere senza rimanerne colpiti, fu bruscamente e brutalmente rotto. Oggi il fascismo è caduto, le leggi in difesa della libertà sono state ristabilite; ma l'incantesimo della legalità non è stato ristabilito nelle coscienze. Per molti anni tutti credevano che l'idolo non si potesse toccare senza esser fulminati; ma dal giorno in cui un sacrilego lo ha abbattuto senza cader subito colpito dalla folgore (che tuttavia lo ha raggiunto dopo venti anni) la folla non ha più fede nella intangibilità di quel simulacro. Questo spiega perché oggi, nonostante che si viva sotto una Costituzione democratica, la pratica di governo sembri meno legalitaria e meno rispettosa delle libertà individuali di quanto fosse cinquant'anni fa: perché cinquant'anni fa i pubblici amministratori non avevano ancora imparato i metodi di governo introdotti dal fascismo: perché i governi di cinquant'anni fa non avrebbero mai osato di servirsi per governare di una legge di Pubblica Sicurezza come quella che il governo attuale ha ereditato intatta dal fascismo, e della quale continua imperturbabilmente a servirsi.

Si aggiunga che mentre la Costituzione scritta non prevede la possibilità giuridica di uno "stato d'assedio" dal quale le libertà fondamentali possano rimanere limitate o sospese, e la dottrina avverte che in ogni caso, se la necessità richiedesse una siffatta sospensione, questa non potrebbe esser deliberata che dal parlamento o dal gover-

no colle rigorose forme del decreto legge,²⁶ basta la legge di P.S., tuttora in vigore, a conferire al ministro dell'Interno e ai prefetti come suoi delegati, il potere di dichiarare lo "stato di pericolo pubblico" (art. 214-219), colla conseguente illimitata soppressione di tutte le libertà individuali. Il governo che volesse servirsi di queste norme tuttora formalmente in vigore, avrebbe dunque oggi, per soffocare le libertà dei cittadini, mezzi più energici di quelli che avevano i governanti di cinquant'anni fa; e non avrebbe neanche bisogno di creare le leggi penali per incriminare gli oppositori, perché queste esistono già, come si è visto, negli articoli rimasti in vigore dei codici penali comune e militare; né di sottrarre i cittadini alla giurisdizione ordinaria per assoggettarli alla giurisdizione militare, perché, come già si è detto (p. 37 ss.), tutti i civili aventi obblighi militari, cioè la grande maggioranza della popolazione maschile, sono soggetti fino da oggi, sol che ardiscono criticare la polizia o il governo, al giudizio dei tribunali militari.

A dare l'ultima pennellata d'ombra a questo quadro costituzionale è venuto, con un apparente sapore di provvedimento d'emergenza, il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954, che, se fosse seriamente attuato, costituirebbe (come già si è dimostrato, p. 104 s.), una tappa decisiva verso la trasformazione, già in corso, della democrazia italiana in un regime di paternalismo poliziesco, in cui il pubblico denaro verrebbe adoprato per premiare l'appartenenza ad un partito e l'arrendevolezza di chi si rassegna a servirlo, e ai non conformisti sarebbe riservato il licenziamento, e ai più ribelli il carcere militare.

E a questo scopo sarebbero lieti di concorrere in concordia di intenti, insieme colle sopravvivenze organiche e psicologiche del regime fascista e della dinastia che gli

²⁶ Cfr. Barile, *Il soggetto privato*, cit., p. 97 ss.

aprì le porte, certo confessionalismo dell'azione Cattolica, la "guerra fredda" comandata dal di fuori, e le nostalgie corporativistiche dei soliti "padroni del vapore", i quali da tempo hanno adottato nelle loro fabbriche quella politica di discriminazione politica, rinnegatrice di tutte le conquiste sindacali e mortificatrice della dignità individuale, che il governo prenderebbe d'ora innanzi, se si deve credere al comunicato del 4 dicembre, come modello da estendersi a tutti i cittadini.

In questo scivolamento della democrazia verso il paternalismo, due sono le istituzioni che finora hanno fatto, sia pure nei limiti molto ristretti delle loro possibilità da freno: il presidente della Repubblica, e la Magistratura.

È stato giustamente osservato che il presidente della Repubblica, organo supremo della Costituzione e forse l'unico che in momenti di così accentuate divisioni politiche possa sentirsi durante il suo ufficio superiore ai partiti e capace di armonizzare nella unità nazionale le esigenze di tutti i cittadini, ha assunto sempre più in questi anni, in mancanza della Corte costituzionale, la funzione di "tutore della Costituzione", valendosi ripetutamente del suo potere di rinviare al parlamento leggi da lui ritenute incostituzionali (art. 74) e difendendo con fermezza le sue prerogative di nomina dei senatori a vita (art. 59 secondo comma) e di cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135).

Ma, anche se alla Repubblica è toccata in questo suo primo decennio la fortuna di aver come presidente una figura di eccezionale saggezza ed autorità, è certo che la funzione equilibratrice, superiore alla politica dei partiti, che la Costituzione dà all'organo presidenziale è, proprio per questa sua stessa natura, impotente ad impedire l'immobilismo e la sistematica inerzia costituzionale del parlamento. Il potere del presidente di rifiutare con messaggio motivato la promulgazione di una legge, presuppone

un'attività legislativa; ma contro la inattività, cioè contro la mancata approvazione delle leggi che avrebbero dovuto render compiuta la Costituzione, o contro il permanere in vigore delle vecchie leggi contrastanti con essa, il presidente non ha alcun potere. In questo primo settennato presidenziale l'inadempimento costituzionale non si è rivelato in concreti provvedimenti legislativi contro i quali il presidente potesse intervenire, rifiutando la promulgazione e facendo sentire attraverso messaggi la sua parola ammonitrice: l'inadempimento costituzionale, in questi sette anni, è stato non un episodio, ma una politica continuativa, l'unica politica del governo. Forse il presidente, per protestare contro questo sistematico tradimento della Costituzione, avrebbe potuto sciogliere le Camere, o dimettersi; ma questi sarebbero stati rimedi estremi, che avrebbero precipitato il paese in uno stato di aperta crisi. E la nostra democrazia è troppo giovane per permettersi di questi lussi.

In difesa della Costituzione ha cercato di adoprarsi anche, nei limiti delle sue possibilità, la Magistratura ordinaria; e specialmente, contro gli arbitri governativi, le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

Di fronte all'inerzia costituzionale del legislatore, qualcuno avrebbe voluto che la Magistratura assumesse coraggiosamente su di sé il compito di accogliere senz'altro nella sua giurisprudenza, senza aspettare le leggi di attuazione, i principi programmatici della Costituzione, considerandoli, *omisso medio*, come principi generali già entrati a far parte del nostro diritto positivo; e che con maggior risolutezza riconoscesse il carattere precettivo di certe norme costituzionali e la abrogazione implicita delle vecchie leggi fasciste con esse incompatibili. In verità non si può dire che la giurisprudenza (specialmente quella delle più alte magistrature) sia stata immune, in questo

campo, da qualche perplessità: nella distinzione tra norme programmatiche e norme precettive la giurisprudenza (specialmente quella della Cassazione penale è stata la più criticata dalla dottrina) ha mostrato una certa propensione a estendere il campo delle norme programmatiche e a negare ad esse, in attesa delle leggi di attuazione, ogni efficacia immediata anche semplicemente abrogativa. E tuttavia non sono mancati i casi in cui la giurisprudenza si è decisamente schierata in difesa della Costituzione considerando precettive norme che il governo continua a violare sotto il pretesto che siano programmatiche: e nella offensiva di denunce per reati politici che in questi ultimi tempi si è scatenata contro i giornali di opposizione,²⁷ quasi sempre la Magistratura ha dato prova nelle sue decisioni di grande indipendenza ed equanimità: forse questa è la ragione per la quale in certe sfere governative si fa di tutto per mantenere ai tribunali militari la giurisdizione sui reati politici commessi da civili aventi obblighi militari, e per impedire che questa competenza torni ai tribunali ordinari, ritenuti troppo indipendenti e non abbastanza severi.

D'altra parte, quando si accusa la Magistratura di "sordità costituzionale", non si deve dimenticare che gran parte delle leggi che i giudici sono ancora chiamati ad applicare quotidianamente, sono quelle, rimaste immutate, del tempo fascista; e che non si può chiedere a magistrati, che hanno passato gran parte della loro vita ad applicare quelle leggi secondo lo spirito di quel regime, di riuscire a intro-

²⁷ In seguito all'arresto e al deferimento al tribunale militare di Bologna del giornalista Brini, direttore della "Lotta", imputato di vilipendio della polizia, sono stati denunciati per apologia di reato il direttore e il capocronista dell'"Unità", per aver commentato quell'arresto (cfr. "L'Unità" del 30 dicembre 1954). L'11 febbraio 1955 l'agenzia A.N.S.A. ha dato notizia di ben quattordici denunce in un sol giorno a carico di direttori di giornali socialisti e comunisti, per apologia di reato e per vilipendio delle istituzioni costituzionali. Cfr. Achille Battaglia, *Processi alla stampa*, su "Il Mondo" dell'8 marzo 1955.

durre da sé in queste leggi formalmente immutate il nuovo spirito democratico, quando il legislatore da parte sua dimostra di non voler far nulla per adeguare come dovrebbe la legislazione alla democrazia. La giurisprudenza, anche se i giudici non se ne accorgono, è fortemente influenzata dal clima politico generale: quando nell'aria si respira il disfattismo costituzionale, è difficile che i giudici riescano ad assumere su di sé il compito faticoso, e spesso pericoloso, di difender la Costituzione contro gli arbitri del governo. A consigliare alla Magistratura questa prudenza, in momenti in cui liberamente circolano liste di proscrizione contro i magistrati sospetti di "criptocomunismo", può aver contribuito anche, in questi anni, la mancata attuazione delle norme costituzionali sul Consiglio superiore della Magistratura, che avrebbe dovuto dare ad essa quella piena indipendenza dal potere esecutivo che finora essa organicamente non ha.

E tuttavia, nonostante questo, non si può non ascrivere a lode della Magistratura la risolutezza colla quale essa, interpretando in maniera estensiva il secondo comma della disp. trans. VII, ha rivendicato a se stessa quell'ufficio di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi, che la Costituzione avrebbe riservato alla Corte costituzionale. Così, finché dura la carenza costituzionale derivante dalla mancanza di questa Corte, la Magistratura (sia pure nei suoi limiti istituzionali, cioè nei limiti del singolo caso deciso) ne ha assunto le veci: e, al vertice, la Corte di Cassazione, in assenza della Corte costituzionale, funziona degnamente come suo organo vicario.²⁸

III. Alla fine di questa indagine panoramica, i cui

²⁸ Cfr. Ernesto Eula, *Vita giuridica della Costituzione*, estr. dalla "Rivista penale", maggio 1954.

resultati potrebbero apparire allarmanti, può venir fatto di domandarsi se ormai la Costituzione democratica si debba considerare come fatalmente destinata a rimanere inattuata, fino a che sotto l'involucro formale finisca di affiorare quel regime di polizia e di paternalismo confessionale che è la vera costituzione materiale dell'Italia d'oggi.

Non credo che si possa concludere in un senso così pessimistico. La Costituzione italiana è ancora allo stato fluido: può darsi che questo stato di perplessità costituzionale sia soltanto transitorio. La democrazia italiana è dinanzi a un bivio; ma la scelta è ancora aperta.

Più che la carenza delle leggi sembra pericolosa la carenza delle coscienze, la insensibilità democratica della classe dirigente, che rimpiange lo spirito autoritario del fascismo, comodo scudo dei privilegi degli abbienti. "Fatto più grave, si è accentuato il discredito per la legge. Si è avvezzato il popolo italiano a considerare questa, anche nella forma costituzionale, cosa di poco momento, a cui si può passare sopra e che, comunque, deve cedere il passo di fronte ad altre esigenze considerate più importanti. Pericolosissimo principio in uno Stato repubblicano, il quale proprio nel rispetto della legge o della Costituzione trova il fondamento della propria unità e la base della vita ordinata".²⁹ Che cosa sia la Costituzione per molti di coloro che siedono ancora in Italia ai posti di comando è stato espresso in frasi che meritano di passare alla storia: una "faccenduola", una "trappola". Quello che conta, per certa gente, è rimanere al governo, è conservare i loro privilegi: tutto il resto è letteratura. Ora, di fronte a una costituzione legalitaria, ma *rinnovatrice*, com'è la nostra, tutti coloro che per conservare i loro privilegi si oppongono al rinnovamento promesso da essa,

²⁹ Balladore Pallieri, scritto cit., p. 50.

sono in realtà nemici dell'ordine. Oggi, di fronte alla Costituzione, *i conservatori sono i veri sovversivi*.

Pur di rimanere al governo, pur di conservare i privilegi, vi è nel partito di maggioranza una forte corrente che è disposta non solo a dare la mano ai monarchici, ma a resuscitare il fascismo. Le forze conservatrici che siedono alla destra del partito democristiano e del partito liberale, le quali si identificano in sostanza coi grandi industriali e coi grandi agrari, rimasti, oggi come ieri, i "padroni del vapore", auspicano sempre più apertamente, coll'"apertura a destra", il ritorno a un regime di autoritarismo fascista, mascherato sotto una veste ipocrita di pio conformismo confessionale. La riabilitazione ufficiale del fascismo è già in atto: la legge 20 giugno 1952, n. 265 per la repressione del fascismo è rimasta lettera morta. Invano il 16 febbraio 1955 è stata presentata al Senato una mozione unitaria, firmata anche da un senatore democristiano (Zoli) e da uno liberale (Zanotti Bianco) colla quale si chiedeva al governo di dare attuazione all'art. 9 di quella legge (finora rimasto inattuato), il quale vorrebbe che si compilassero per le scuole apposite pubblicazioni che facciano conoscere ai giovani "l'attività antidemocratica del fascismo". In realtà l'attività antidemocratica del fascismo è quotidianamente esaltata senza che la polizia intervenga: scorrendo sui giornali la cronaca delle denunce per reati politici contro i giornali di sinistra, si rimane sorpresi di vedere come siano rari al confronto i procedimenti per i reati, previsti dalla legge sopra ricordata, di "apologia del fascismo" o di "manifestazioni fasciste", che sono ormai la pratica quotidiana di certa stampa o di certi partiti. Lo scioglimento anticipato del Senato (per effetto del quale non poté diventare legge la proposta, già approvata dalla Camera, di estendere anche alla seconda legislatura la illeggibilità politica degli ex gerarchi fascisti) ha fatto rientrare in parlamento i rappresentanti di quel regime nefasto che la Resistenza credeva di avere spazzato per sem-

pre: e del mandato parlamentare costoro si servono proprio per tentare di fare il processo alla Resistenza.

Disfattismo costituzionale e processo alla Resistenza sono due facce dello stesso fenomeno. La Costituzione infatti non è altro che lo spirito della Resistenza tradotto in formule giuridiche: il programma legalitario di rinnovamento democratico al quale si sono impegnati tutti gli uomini liberi che durante la lotta antifascista si trovarono uniti a combattere contro l'oppressione straniera ed interna.

E tuttavia non è da queste funebri riapparizioni che la giovine democrazia italiana ha da temere: le forze interne che la minacciano potrebbero essere rese virulente solo dal brusco precipitare di quel giuoco internazionale, di cui l'Italia non è che una pedina. Se la pace sarà mantenuta nel mondo, anche la democrazia italiana, che è per ora soltanto una promessa, potrà gradualmente diventare una realtà sempre più piena ed operante.

Il partito democristiano non si può identificare colle forze conservatrici che si annidano alla sua ala destra. All'ala sinistra di esso fermenta quel solidarismo cristiano il quale sente di avere tanta strada da percorrere verso l'avvenire insieme col socialismo; e tra i giovani democristiani lo spirito rinnovatore dell'antifascismo e della Resistenza non è men vivo che tra i giovani socialisti o comunisti.

Sarà questo spirito che alla fine detterà la scelta. La Costituzione conserva intatto, per chi resta fedele alla Resistenza, il suo valore di messaggio. Dai suoi articoli parlano a noi le voci familiari, auguste e venerande, del nostro Risorgimento. La Repubblica dell'art. 1, la Repubblica pacifica dell'art. 11 che "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli", è Giuseppe Mazzini; lo "spirito democratico" che, secondo l'art. 52, deve presiedere alla ricostruzione dell'esercito, è Giuseppe Garibaldi. Nell'art. 8, che proclama tutte le

confessioni religiose “ugualmente libere dinanzi alla legge”, par di riconoscere la voce di Camillo Cavour; dall’art. 27, che abolisce la pena di morte, parla Cesare Beccaria; dall’art. 115, che riconosce l’autonomia regionale, riecheggia dopo un secolo il monito di Carlo Cattaneo: “bisogna che le regioni si sveglino alla vita pubblica...”.

Ma ci sono altre voci più recenti, che, sulla strada fortunosa della nostra storia, hanno raccolto il messaggio dei padri e lo tramandano a noi attraverso la Costituzione: in quella così chiara affermazione, contenuta nel capoverso dell’art. 3, che pone la giustizia sociale come condizione indissolubile della libertà politica e dell’uguaglianza giuridica, rivive Carlo Rosselli; negli articoli che pongono nel lavoro la fonte di ogni dignità sociale e che auspicano una società in cui sia garantita “la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”, rivivono Antonio Gramsci e Piero Gobetti.

E poi si odono nella Costituzione voci ancor più vicine a noi: quelle dei fratelli caduti nelle ultime battaglie della Resistenza, secondo Risorgimento d’Italia. Le generose speranze di una società più umana, che guidarono quei morti al loro sacrificio, sono diventate, nella Costituzione, aride definizioni di giuristi: ma dentro a ciascuno di questi articoli è racchiusa una fiamma religiosa di solidarietà e di progresso sociale.

I cittadini inglesi, giustamente fieri della loro Magna Charta, vanno in pellegrinaggio a Runnymede dove nel 1215 fu concluso tra Giovanni d’Inghilterra e i suoi baroni quel primo patto che servì da fondamento a tutte le loro libertà. La Costituzione italiana potrà riprendere la sua strada verso una democrazia sempre più piena e diventare una realtà politica, se le nuove generazioni sentiranno il dovere di andare in pellegrinaggio col loro pensiero riconoscente in tutti i luoghi di lotta e di dolore dove i fratelli sono caduti per restituire a tutti i cittadini

italiani dignità e libertà. Nelle montagne della guerra partigiana, nelle carceri dove furono torturati, nei campi di concentramento dove furono impiccati, nei deserti o nelle steppe dove caddero combattendo, ovunque un italiano ha sofferto e versato il suo sangue per colpa del fascismo, ivi è nata la nostra Costituzione. Se essa può apparire alla decrepita classe politica che lotta vanamente per salvare i suoi privilegi come una inutile carta che si può impunemente stracciare, essa può diventare per le nuove generazioni, che saranno il ceto dirigente di domani, il testamento spirituale di centomila morti, che indicano ai vivi i doveri dell'avvenire.

INDICE

<i>Introduzione</i> di Alessandro Galante Garrone	V
<i>Nota biobibliografica</i>	XXV

QUESTA NOSTRA COSTITUZIONE

Il compromesso costituzionale iniziale	3
L'inadempimento costituzionale	21
La Costituzione di fatto diversa da quella di diritto: cause, effetti e previsioni	83